



## Consejo Económico y Social

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1994/11  
22 de junio de 1994

ESPAÑOL  
Original: FRANCES

COMISION DE DERECHOS HUMANOS  
Subcomisión de Prevención de Discriminaciones  
y Protección a las Minorías  
46° período de sesiones  
Tema 10 a) del programa provisional

### LA ADMINISTRACION DE LA JUSTICIA Y LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS DETENIDOS

#### CUESTION DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS SOMETIDAS A CUALQUIER TIPO DE DETENCION O PRISION

Informe preliminar sobre la lucha contra la impunidad de los autores  
de violaciones de los derechos humanos (derechos económicos, sociales  
y culturales), preparado por el Sr. Guissé y el Sr. Joinet en  
cumplimiento de la resolución 1993/37 de la Subcomisión\*

#### INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
Introducción . . . . .	1 - 6	3
I. EXAMEN DEL FENOMENO DE LA CORRUPCION . . . . .	7 - 18	4
A. Análisis de las Naciones Unidas sobre la corrupción . . . . .	7 - 10	4
B. Determinación de los medios jurídicos y políticos de lucha contra la corrupción . . . .	11 - 18	5

\* Por dificultades de conexión debidas a la distancia, ajenas a la voluntad de los autores, el manuscrito del presente documento, redactado por el Sr. Joinet, no pudo ser sometido oportunamente al Sr. Guissé antes de la fecha prevista para su envío a la imprenta.

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. EXAMEN DE LA FUNCION DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES . . . . .	19 - 55	7
A. Observaciones y comprobaciones de los órganos de defensa de los derechos humanos, convencionales o no, de los órganos y de los organismos de las Naciones Unidas . . . . .	21 - 44	8
B. Determinación de los puntos que hay que profundizar . . . . .	45 - 55	13
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES . . . . .	56	16

DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: CUESTIONES  
DE PARTICULAR INTERES

Introducción

1. En su 45º período de sesiones, la Subcomisión, en su resolución 1993/37 del 26 de agosto de 1993, acogió con satisfacción el informe provisional (E/CN.4/Sub.2/1993/6) preparado por el Sr. Guissé y el Sr. Joinet y les pidió que le presentaran un informe que incluyera conclusiones y recomendaciones sobre el primer aspecto de la cuestión de la impunidad, en relación con los derechos civiles y políticos. Además, decidió, habida cuenta de la interdependencia e indivisibilidad de los derechos civiles y políticos y de los derechos económicos, sociales y culturales, pedir a los relatores especiales que prosiguieran su estudio sobre el segundo aspecto de la cuestión, en relación con los derechos económicos, sociales y culturales.
2. Se optó por aplazar hasta 1995 la elaboración definitiva del primer aspecto del estudio, relativo a los derechos civiles y políticos, y someter a la Subcomisión en su 46º período de sesiones la continuación del estudio sobre los derechos económicos, sociales y culturales. Esta decisión estuvo guiada por la complejidad del segundo aspecto y las dificultades derivadas de la extensión de los documentos (un máximo de 32 páginas), que no hubieran permitido realizar un trabajo serio sobre los dos aspectos del informe.
3. Si bien se han hecho numerosos estudios sobre la categoría de los derechos económicos, sociales y culturales, ya se trate de su historia, sus fundamentos, su base normativa o su alcance (véanse los numerosos estudios sobre el derecho al desarrollo), son escasos los dedicados a la lucha contra su violación.
4. Esta carencia se debe, sin duda, a que el criterio penal, relativamente bien adaptado a la lucha contra las violaciones graves de los derechos civiles y políticos, no puede ser traspuesto integralmente -por ser de estricta interpretación- a la esfera de los derechos económicos y sociales que, por naturaleza, son relativos y evolutivos.
5. Las primeras investigaciones sobre este segundo aspecto del estudio han llevado a una constatación: el estudio de la corrupción y de los medios de reducirla -en particular en la administración pública y en las relaciones internacionales- parecía ser la forma más pragmática de abordar la cuestión. Esta evidencia ya estuvo subyacente durante el "Encuentro internacional sobre la impunidad" <sup>1/</sup> celebrado en el Palacio de las Naciones de Ginebra del 2 al 5 de noviembre de 1992:

"La cuestión de la impunidad no se limita, ni se debería limitar a las violaciones graves tales como las ejecuciones sumarias, la tortura,

---

<sup>1/</sup> "No a la impunidad, sí a la justicia", publicado por la Comisión Internacional de Juristas en Ginebra y la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH - Francia).

las desapariciones, etc. Ella debería incluir las violaciones graves de los derechos económicos, sociales y culturales. Imaginen por un solo instante las consecuencias del saqueo de las economías de los países del Sur, el enriquecimiento fraudulento de los altos responsables del Estado..."

6. Además, las organizaciones no gubernamentales más activas en esta esfera han pedido al Relator, que participó en una reunión de trabajo sobre este aspecto, que examine la función desempeñada, llegado el caso, por organismos intergubernamentales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial en el proceso de violación de los derechos económicos, sociales y culturales.

## I. EXAMEN DEL FENOMENO DE LA CORRUPCION

### A. Análisis de las Naciones Unidas sobre la corrupción

7. El seminario interregional sobre corrupción en la administración pública, organizado en el marco de las Naciones Unidas en La Haya (del 11 al 15 de diciembre de 1989) por el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo y por la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena, efectuó varios análisis que condujeron a determinar la impunidad como elemento subyacente de distintas formas de corrupción.

8. El Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (La Habana, 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990) ya había destacado, en su resolución 7 sobre la corrupción en la administración pública, que esta forma de corrupción era universal; que, si bien sus efectos son particularmente nocivos para los países con una economía vulnerable, se hacen sentir en todo el mundo; que las prácticas corruptas de los funcionarios públicos pueden destruir la eficacia de los programas gubernamentales y así constituir un importante obstáculo para el desarrollo.

9. Como complemento del Octavo Congreso, la Comisión de Derechos Humanos aprobó la resolución 1992/50, titulada "Enriquecimiento fraudulento de los responsables del Estado en detrimento del interés público, factores que lo provocan y agentes implicados en todos los países en ese enriquecimiento fraudulento". Esta resolución insiste en la necesidad de una acción firme para luchar contra el enriquecimiento fraudulento o ilícito de los responsables del Estado y por la restitución de los fondos obtenidos de ese modo y para evitar las prácticas que perjudican cada vez más las jóvenes y viejas democracias y constituyen un obstáculo para su desarrollo y su economía.

10. La corrupción supone una interacción entre al menos dos partes: la que la acepta (el corrompido) y la que la propone (el corruptor) y por consiguiente una sanción aplicable a los dos "socios", si bien teniendo en cuenta la función determinante del corruptor. A la luz de este análisis, a) el citado Octavo Congreso de las Naciones Unidas propuso la adopción de

medidas no sólo contra los funcionarios públicos corruptos sino también contra las empresas que se dedican a la corrupción, y b) la Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 1992/50 sobre el enriquecimiento ilícito de los responsables del Estado señaló claramente la responsabilidad del Norte en los enriquecimientos fraudulentos que se producen en el Sur y planteó, en consecuencia, la cuestión aún por precisar en el derecho internacional de la restitución a los pueblos expoliados de los fondos que sus dirigentes, muy frecuentemente con la complicidad bancaria exterior, les han arrebatado, con objeto de contribuir a su desarrollo económico, social y cultural.

B. Determinación de los medios jurídicos y políticos  
de lucha contra la corrupción

11. ¿Qué estrategia de acción se puede aplicar? En primer lugar, definir claramente el objetivo que se desea lograr: la lucha contra la corrupción no es un fin en sí, sino uno de los medios principales de reforzar cada vez más la democracia, hacer efectivo el derecho al desarrollo y, en última instancia, asegurar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, es decir, la permanencia de un estado de derecho, como recordó el Secretario General de las Naciones Unidas en la apertura de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena en 1993.

12. El primer obstáculo que hay que superar son: las deficiencias actuales en materia de cooperación internacional. En la mayoría de los países, el derecho penal interno no reconoce la corrupción de los funcionarios extranjeros como infracción, lo que plantea la difícil cuestión de la extraterritorialidad de las leyes penales. Por otro lado, la divergencia de las normas represivas entre un país y otro constituye un obstáculo para una cooperación internacional eficaz, sobre todo en materia de colaboración judicial, que es considerada uno de los instrumentos principales para hacer frente al carácter transnacional de la corrupción. De ahí las inquietudes de la Comisión de Derechos Humanos, que en su resolución 1992/50 sobre el enriquecimiento fraudulento observa con pesadumbre que, a pesar de que el derecho internacional no considera la apropiación fraudulenta de fondos públicos como un delito político, el derecho y la jurisprudencia de la mayoría de los Estados no permiten la extradición de las personas que son culpables de esa apropiación.

13. El Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente tampoco dejó de destacar lo importante que era el reexamen, por los Estados, de la eficacia de su legislación penal, incluida su legislación procesal o la relativa a la extradición, para poder luchar contra las prácticas que, por su naturaleza, facilitan la corrupción.

14. Por este motivo, la aprobación de una convención internacional se torna apremiante para que el criterio penal sea más homogéneo y eficaz, completándolo con medidas:

- a) De derecho civil (nulidad o anulabilidad de algunos contratos que sirven de base para el enriquecimiento ilícito, medidas contra las personas morales implicadas, etc.).

- b) De derecho fiscal, ya que toda corrupción, al igual que todo enriquecimiento ilícito, implica muy frecuentemente la existencia de un fraude fiscal.
- c) De derecho administrativo para el establecimiento de procedimientos de control (sobre todo de los mercados), es decir implicando a instancias nacionales lo suficientemente competentes técnicamente, y por tanto multidisciplinarias e independientes, como para resistir a los grupos de presión que gravitan en torno a la corrupción y formar una red de coordinación que favorezca la cooperación. Todo ello para responder a la complejidad técnica y a las dimensiones transnacionales cada vez más preocupantes de la corrupción y, más en general, del enriquecimiento ilícito. Con este propósito, las instancias competentes de las Naciones Unidas podrían trabajar provechosamente en favor de una convención internacional a partir de proyectos existentes. Un primer intento se hizo a fines del decenio de 1970, en el seno del Consejo Económico y Social, en la forma de un proyecto de convención internacional para la represión de la corrupción en las transacciones comerciales internacionales. Asimismo, cabe citar el proyecto de convención internacional para la prevención y la lucha contra la corrupción internacional de los funcionarios públicos, presentado por el Sr. Paolo Bernasconi a la Sexta Conferencia Internacional contra la Corrupción (Cancún, 12 a 15 de noviembre de 1993); la labor de las vigésimas jornadas del Instituto de Criminología de la Universidad Pantheon Assas (15 a 16 de junio de 1994), que destacaron la necesidad de una internacionalización de los medios de lucha; y también la elaboración en curso, en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, de una recomendación sobre la corrupción en el marco de transacciones comerciales internacionales que, además de las sanciones penales, disponga la posibilidad de que se dictamine la supresión de los mercados.

15. Por último, durante la decimonovena Conferencia que celebraron en Malta (La Valeta, 14 y 15 de junio de 1994), los Ministros de Justicia de los países miembros del Consejo de Europa aprobaron una resolución final que proponía la creación, en el seno del Consejo, de un grupo de trabajo encargado sobre todo de elaborar una convención internacional de lucha contra la corrupción. Además desearon la ratificación rápida y la aplicación eficaz del Convenio sobre el blanqueo, la investigación, la incautación y el decomiso del producto del delito (abierto a la firma el 8 de noviembre de 1990) y otros instrumentos internacionales sobre el blanqueo.

16. ¿Qué función desempeñan las organizaciones no gubernamentales especializadas? Las Naciones Unidas han desempeñado un papel histórico en la promoción de la sociedad civil organizada al instituir la condición de "entidad consultiva", lo que ha dado una influencia creciente a las organizaciones no gubernamentales, ya se ocupen de los "derechos humanos", "la acción humanitaria", "el desarrollo" o "el medio ambiente".

17. La reciente aparición de organizaciones no gubernamentales especializadas en la lucha contra la corrupción (por ejemplo, Transparency International o Antenna Internationale) podría resultar determinante:

- a) para fomentar la toma de conciencia en el plano transnacional y en las estructuras del Estado, así como entre los ciudadanos para que luchen contra la apatía política que trivializa la corrupción;
- b) para favorecer, desde el punto de vista de los "grupos víctima", el análisis de los mecanismos de la corrupción a fin de combatirla mejor;
- c) para desarrollar esa arma determinante que es la transparencia, medio de evitar la corrupción.

El desarrollo de tales organizaciones no gubernamentales podría ser una de las tareas prioritarias de las Naciones Unidas en sectores en expansión como la asistencia técnica y los servicios de asesoramiento.

18. La Comisión Internacional de Juristas, en un comunicado del 8 de septiembre de 1993, escribía lo siguiente:

"La lucha contra la corrupción del poder ya no es una cuestión moral sino más bien de supervivencia de los pueblos desfavorecidos. Los crímenes contra la economía nacional, el saqueo de los recursos de los países pobres por los dictadores del Tercer Mundo son prácticas que hacen que aumenten la pobreza y el empobrecimiento. Es imperativo impedir el traslado descarado de capitales extraídos de los países del Sur hacia los bancos occidentales, cuya responsabilidad es enorme, para participar en el reforzamiento de la democracia y del derecho al desarrollo."

## II. EXAMEN DE LA FUNCION DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES

19. El examen de la función desempeñada por las instituciones financieras internacionales en el proceso de violación de los derechos económicos, sociales y culturales es complejo; conviene, pues, evitar los juicios y conclusiones ligeros porque no se podría atribuir a un solo factor, a una sola política o a un solo agente la responsabilidad exclusiva de las violaciones de los derechos humanos. Las violaciones y los obstáculos para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales son múltiples, de carácter diferente y lo más frecuentemente interdependientes, de ahí la complejidad.

20. Así, sería razonable, en un primer momento, adoptar un criterio institucional al examinar las observaciones hechas en el seno de las Naciones Unidas acerca de las instituciones financieras internacionales, a fin de estar en condiciones de formular en un segundo momento recomendaciones preliminares que se desarrollarían en la fase ulterior del informe.

A. Observaciones y comprobaciones de los órganos de defensa de los derechos humanos, convencionales o no, de los órganos y de los organismos de las Naciones Unidas

21. Se trata, por un lado, de examinar los estudios, documentos de trabajo e informes del Secretario General, así como de los relatores especiales y de los grupos de trabajo, en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales, presentados a la Subcomisión y a la Comisión de Derechos Humanos; y por otro lado de analizar las observaciones de los órganos creados en cumplimiento de los instrumentos de las Naciones Unidas relativos a los derechos humanos, así como las de los órganos de las Naciones Unidas y las de los organismos especializados.

1. Organos no convencionales

a) Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías

i) Relator Especial sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales

22. En sus cuatro informes, preparados consecutivamente de 1989 a 1992 <sup>2/</sup>, el Relator Especial, Sr. Danilo Türk, ha examinado en particular la incidencia de las actividades de las instituciones financieras internacionales, principalmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, y ha formulado recomendaciones específicas al respecto.

23. Parece que las políticas, en particular las de ajuste estructural y de reembolso de la deuda, de las instituciones financieras internacionales tienen efectos negativos para los derechos económicos, sociales y culturales, a pesar de una evolución, en los últimos años, hacia la inclusión de algunos de esos derechos y de sus titulares directamente afectados. Una de las quejas presentadas por el Relator Especial (véase el capítulo II "Barreras actuales: principales problemas contemporáneos" del documento E/CN.4/Sub.2/1992/16) es sobre todo que hay una distancia demasiado grande entre la teoría que inspira a las instituciones financieras y la experiencia concreta de las consecuencias humanas, políticas, sociales y económicas de sus políticas.

24. El Relator Especial dedica una parte de su informe definitivo a la formulación de recomendaciones relativas a las instituciones financieras internacionales con el fin, evidentemente, de llenar las lagunas existentes. Se propone, entre otras cosas, favorecer la participación popular en la elaboración de políticas, por ejemplo mediante una cooperación concreta con

---

<sup>2/</sup> Informe preliminar, E/CN.4/Sub.2/1989/19; informe sobre la marcha de los trabajos, E/CN.4/Sub.2/1990/19; segundo informe sobre la marcha de los trabajos, E/CN.4/Sub.2/1991/17; informe definitivo, E/CN.4/Sub.2/1992/16.



los órganos de defensa de los derechos humanos (organizaciones no gubernamentales y demás), así como evaluar esos proyectos y políticas y, por último, tener más en cuenta los derechos humanos.

25. Cabe señalar que, por recomendación del Relator Especial, se celebró en Ginebra del 25 al 29 de enero de 1993 un seminario sobre indicadores apropiados para medir los avances en la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, considerado como una reunión satélite de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos.

26. Las conclusiones y recomendaciones del seminario indican:

"Al evaluar el desarrollo económico y social, debe prestarse atención a factores externos relacionados con el entorno económico y político predominante en el plano internacional. El seminario mostró seria preocupación por las repercusiones de los proyectos y políticas de desarrollo del Banco Mundial y de las políticas de ajuste estructural del FMI, así como de otras estrategias inadecuadas o destructivas sobre el disfrute de los derechos humanos." (A/CONF.157/PC.73, párr. 167.)

ii) Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada

27. En su documento de trabajo (E/CN.4/Sub.2/1993/15), el Relator Especial, Sr. Rajindar Sachar, estima que gobiernos influyentes conceden su apoyo a instituciones financieras internacionales (como el Banco Mundial y el FMI) que amenazarían la plena realización del derecho a la vivienda. Tras citar los trabajos del Relator Especial sobre los derechos económicos, sociales y culturales, el Sr. Sachar dice que, según él, la denuncia a nivel internacional de las consecuencias nefastas de estas políticas y programas y la insistencia en la responsabilidad de esas instituciones respecto de los principios relativos a los derechos humanos es una exigencia capital.

iii) Relatores especiales sobre traslados de poblaciones

28. En su informe preliminar (E/CN.4/Sub.2/1993/17), los Relatores Especiales, el Sr. A. S. Al-Khasawneh y el Sr. R. Hatano, demuestran que los proyectos de desarrollo en gran escala, financiados por el Banco Mundial, han conducido a traslados masivos e involuntarios de poblaciones.

29. Según el informe, en los últimos diez años, el Banco Mundial habría procedido a un cambio de orientación, en particular al adoptar directrices de reasentamiento y favorecer medidas encaminadas a proteger la vida, el bienestar y los derechos de las poblaciones desplazadas, así como al evitar, en la medida de lo posible, los traslados y el reasentamiento de poblaciones.

30. Sin embargo, los Relatores Especiales concluyen:

"Aun cuando las políticas del Banco Mundial han mitigado las violaciones más graves de los derechos humanos de los pueblos afectados por el desarrollo financiado por el Banco, todavía no son aplicadas ni observadas en todos los casos." (E/CN.4/Sub.2/1993/17, párr. 346.)

b) Comisión de Derechos Humanos

i) Informe del Secretario General sobre los desalojamientos forzosos

31. El informe del Secretario General (E/CN.4/1994/20), en el capítulo titulado "Causas y manifestaciones de los desalojamientos forzosos", cita la resolución 1991/12 de la Subcomisión, que dice que los desalojamientos forzosos pueden ser realizados, sancionados, solicitados, propuestos, iniciados o tolerados por diversas entidades, entre ellas, los gobiernos nacionales y las instituciones financieras bilaterales e internacionales.

32. Además, se especifica que cuando el gobierno acepta de buen grado de los organismos internacionales y monetarios el suministro de asistencia o préstamos para el desarrollo, gracias a los cuales los desalojamientos forzosos se convierten en "subproductos del desarrollo", la responsabilidad no corresponde en su totalidad a quien ha proporcionado la ayuda financiera.

ii) Informe del Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo

33. El informe del Grupo de Trabajo acerca de su primer período de sesiones (E/CN.4/1994/21 y Corr.1) indica que los protagonistas del derecho al desarrollo interactúan en los ámbitos nacional, regional e internacional e identifica, en el ámbito internacional, entre otras, a las instituciones financieras internacionales. Asimismo se destaca como un obstáculo a la aplicación de la Declaración sobre el derecho al desarrollo el hecho de que no se tengan en cuenta los principios que ella promulga en los acuerdos relativos al reembolso de la deuda exterior y el ajuste estructural. Por último, el Grupo de Trabajo toma nota de los obstáculos que se oponen a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, expuestos en el informe definitivo del Relator Especial sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

34. Además de en estos distintos informes, estudios y documentos de trabajo, la Subcomisión en sus resoluciones sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales (resoluciones 1991/27, 1992/29), y la Comisión de Derechos Humanos en sus resoluciones tituladas "Consecuencias de las políticas de ajuste originadas por la deuda externa en el goce efectivo de los derechos humanos, especialmente en la aplicación de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo" (resoluciones 1992/9, 1993/12 y 1994/11), han manifestado su preocupación por las repercusiones negativas de las políticas de ajuste estructural en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

2. Organos establecidos en cumplimiento de los instrumentos convencionales de las Naciones Unidas relativos a los derechos humanos

a) Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

35. Como indica el Relator Especial sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, el Comité se ha preocupado de la función de los ajustes estructurales en los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, en consecuencia, de la capacidad de esos Estados de cumplir sus obligaciones internacionales.

36. En su observación general N° 2 (1990), aprobada en su cuarto período de sesiones en 1990, relativa a las medidas internacionales de asistencia técnica (artículo 22 del Pacto), el Comité indica lo siguiente:

"Un aspecto que ha preocupado particularmente al Comité... ha sido el efecto negativo de la carga de la deuda y de las medidas consiguientes de ajuste sobre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales en muchos países. El Comité reconoce que los programas de ajuste son muchas veces inevitables... Ahora bien, en tales circunstancias, los esfuerzos por proteger los derechos económicos, sociales y culturales más fundamentales adquieren una urgencia mayor... Los Estados Partes en el Pacto, así como los organismos pertinentes de las Naciones Unidas, deberían, pues, hacer particulares esfuerzos por incorporar, en todo lo posible, esa protección en las políticas económicas y los programas destinados a llevar a cabo el ajuste. Este planteamiento, que a veces recibe el nombre de "ajuste con rostro humano", exige que la meta de la protección de los derechos de los pobres y las capas vulnerables de la población llegue a ser un objetivo básico del ajuste económico. De la misma manera, en las medidas internacionales que se adopten para solucionar la crisis de la deuda habría que tener plenamente en cuenta la necesidad de proteger los derechos económicos, sociales y culturales mediante, entre otras cosas, la cooperación internacional."

37. Asimismo, en su observación general N° 2 consagrada a las medidas internacionales de asistencia técnica, el Comité afirmó que las instituciones financieras internacionales y los organismos de desarrollo deben:

"Evitar escrupulosamente toda participación en proyectos que... entrañen la expulsión o desplazamiento en gran escala de seres humanos sin proporcionarles toda la protección y compensación adecuadas... En cada una de las fases de los proyectos de desarrollo debería hacerse todo lo posible por que se tengan en cuenta los derechos reconocidos en los Pactos."

38. El Relator Especial, Sr. Louis Joinet, también pidió al Comité, durante una reunión de trabajo celebrada en su 47° período de sesiones, que profundizara la reflexión acerca de la impunidad, el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales y su grave violación.

b) Comité de los Derechos del Niño

39. En el marco del examen de los informes de los Estados Partes en la Convención sobre los Derechos del Niño y en sus conclusiones, el Comité de los Derechos del Niño observó en su tercer período de sesiones que las medidas de ajuste estructural obstaculizaban la aplicación de los derechos garantizados en la Convención y tenían un efecto perjudicial para las situaciones de los niños, en particular de los que pertenecen a las categorías de escasos ingresos y de los que viven en las zonas rurales. Sin embargo, aprovechó esta ocasión para recordar que, en virtud del artículo 4 de la Convención, los Estados Partes debían aplicar la Convención hasta el máximo de los recursos de que dispusiesen (informe sobre el tercer período de sesiones, CRC/C/16, 2 de marzo de 1992).

3. Organos de las Naciones Unidas y organismos especializados

40. Un cierto número de órganos de las Naciones Unidas y organismos especializados han comunicado informaciones y observaciones sobre las repercusiones y las perspectivas de la crisis de la deuda y de los programas de ajuste para el disfrute efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales de los países en desarrollo, en el marco de un informe completo del Secretario General (E/CN.4/1994/17) preparado de conformidad con la resolución 1993/12 de la Comisión de Derechos Humanos. Globalmente, estas comunicaciones se muestran críticas en lo que respecta a este tema. Aparte de este informe, puede ser interesante referirse, a modo de ejemplo y para reflexionar, al Informe de 1992 sobre el desarrollo humano, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) <sup>3/</sup>, así como a un reciente informe del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, en la medida en que el primero ha constituido una fuente de consulta para el Relator Especial sobre los derechos económicos, sociales y culturales y contiene recomendaciones pertinentes y el segundo mide el costo social de las políticas de las instituciones financieras internacionales.

a) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

41. Según el Informe de 1992 sobre el desarrollo humano, el FMI y el Banco Mundial se habrían apartado de su mandato y no habrían podido alcanzar sus objetivos. Así, la política del FMI habría conducido a una disminución del crecimiento económico, y además, de 1986 a 1990, el FMI casi habría sustraído recursos de los países en desarrollo, ya que habría recibido una transferencia neta de 6.300 millones de dólares de los EE.UU. anuales. En consecuencia, según los autores del informe, "el actual sistema es ineficiente e injusto a la vez". Asimismo, el Banco Mundial no habría canalizado el resto de los superávits mundiales hacia los países pobres y se habría beneficiado de una transferencia procedente de los países en desarrollo.

---

<sup>3/</sup> Si bien el informe es una publicación del PNUD, en él se indica que el PNUD no comparte necesariamente las opiniones manifestadas.

42. El informe de 1992 y también el de 1993 instan, pues, a una reforma a fondo del FMI y del Banco Mundial. Además de un retorno a su mandato inicial, acompañado de innovaciones, se propone, entre otras cosas, evaluar los proyectos y programas teniendo más en cuenta otros factores que los económicos y financieros, y en particular las incidencias para las personas. Se sugiere también un modo de desarrollo participativo que entrañe sobre todo una influencia de los países en desarrollo en el funcionamiento de las instituciones financieras internacionales.

b) Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

43. En un informe titulado "Public Policy and Social Conditions", realizado en el marco del programa MONEE (sigla inglesa para "Vigilancia de la transición hacia la economía de mercado en Europa central y oriental") y presentado en Ginebra el 26 de enero de 1994, el UNICEF midió el costo social de las reformas económicas emprendidas desde hace cinco años en nueve países del Este (Albania, Bulgaria, Eslovaquia, la Federación de Rusia, Hungría, Polonia, la República Checa, Rumania, Ucrania). El representante del UNICEF criticó a las instituciones occidentales como el FMI o el Banco Mundial, que habrían aconsejado a los dirigentes políticos de estos países sobre las reformas económicas sin prestar atención suficiente a sus consecuencias sociales. "El bienestar de los niños ha acusado un deterioro sin precedentes. Ello no es bueno ni para los niños, ni para sus países, ni para la democracia, ni en definitiva para la paz", ha declarado el Director General del UNICEF, Sr. James Grant.

44. Para estudiar las consecuencias sociales de las reformas sugeridas por el FMI y el Banco Mundial, el Centro para el Desarrollo de la Infancia, establecido por el UNICEF en Florencia, Italia, decidió publicar un estudio cada seis meses.

B. Determinación de los puntos que hay que profundizar

45. A la luz de las diversas observaciones y comprobaciones hechas por los órganos de defensa de los derechos humanos y por los órganos y organismos de las Naciones Unidas en relación con las instituciones financieras internacionales, parece, por un lado, que éstas desempeñan cierto papel en el proceso de violación de los derechos económicos, sociales y culturales, pero que, por otro lado, no se trata de una responsabilidad exclusiva.

46. Hay dos tesis en lo que respecta a la función propiamente dicha de las instituciones financieras internacionales. Para algunos, toda prevención y protección de los derechos económicos, sociales y culturales supone una reforma a fondo de esas instituciones; para otros, la adopción de algunas medidas de reforma en su seno sería suficiente.

47. Parece que el segundo planteamiento sería, en estas condiciones, el más realista. En consecuencia, se propone que se estudie la posibilidad de integrar en todas las etapas de las actividades del FMI y del Banco Mundial, desde la elaboración hasta la ejecución de proyectos y programas económicos,

criterios relativos a los derechos humanos. Se trata, pues, de reconciliar un criterio técnico (financiero y económico) y un criterio relativo a los derechos humanos (humano).

48. No se trataría de promover las políticas dichas de "condicionalidad", que tienden a someter la asistencia económica al respeto de los derechos humanos y que son objeto de numerosas reservas, sobre todo en su forma más radical: el embargo. Se trataría de una "condicionalidad positiva", vinculada a un sector de actividad en plena expansión del Centro de Derechos Humanos, el programa de servicios de asesoramiento y asistencia técnica. Cuando las instancias ejecutivas del Banco Mundial deciden un programa de asistencia para un país determinado, debería asignarse una parte adecuada, en caso necesario mediante la redistribución en el presupuesto, a actividades de promoción y protección de los derechos humanos (por ejemplo, formación de magistrados y policías, modernización de la justicia y del sistema penitenciario, difusión del derecho humanitario en el seno de las fuerzas armadas, acción pedagógica en favor de los derechos humanos, etc.). La asignación de la asistencia dependería, en cierta forma, de la utilización efectiva de los créditos destinados a la promoción de los derechos humanos.

49. Desde esta perspectiva, el estudio debería además ocuparse de la necesidad de favorecer la participación, en esas actividades y en sus distintas etapas, de los órganos de defensa de los derechos humanos y de los principales países interesados, en particular los países que son objeto de las políticas de las instituciones financieras internacionales, a saber, los países en desarrollo. Se examinará si esta medida permitiría a estos participantes velar por que el FMI y el Banco Mundial tomen en cuenta las situaciones económicas, sociales y culturales específicas de cada país y militaría en favor de las políticas de cada uno. No se trataría, pues, de aplicar una misma teoría que inspirara una política única (por ejemplo, la política de ajuste estructural) destinada a una realidad múltiple, sino por el contrario de elaborar y aplicar distintas políticas a diferentes situaciones económicas, sociales y culturales concretas.

50. También se estudiará la posibilidad de realizar sistemáticamente evaluaciones durante la elaboración y la aplicación de los proyectos y programas económicos, en particular teniendo en cuenta sus consecuencias para los derechos económicos, sociales y culturales, incluida la etapa de su seguimiento.

51. La esfera del análisis deberá ser contemplada en la medida en que, tal como ha sido destacado, las instituciones financieras internacionales no tienen una responsabilidad exclusiva. En efecto, la modificación de las economías y su interdependencia creciente han llevado a una diversificación de los protagonistas y de las responsabilidades. Ahora bien, los Estados están entre los principales protagonistas de la situación económica y social nacional e internacional y, en consecuencia, también son responsables por los derechos económicos, sociales y culturales. Desde el punto de vista del derecho internacional, tal como lo indica el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el documento A/CONF.157/PC/62/Add.5, si bien con frecuencia se ha sugerido que los derechos económicos, sociales y culturales

no son justiciables, está claro que muchos derechos, o quizás todos, tienen por lo menos algunos elementos que ya son justiciables en la ley y en la práctica de algunos Estados. Además, los individuos o los grupos que aleguen una violación de sus derechos económicos, sociales y culturales disponen de remedios administrativos o judiciales.

52. Así, en Francia, el Tribunal de Apelación de París, por decisión del 17 de septiembre de 1993, consideró que 23 familias, sin alojamiento y sin haber obtenido a lo largo de los años que se tramitaran sus solicitudes de vivienda en la Oficina de Viviendas de Arriendo Moderado de la ciudad de París o de sus ciudades periféricas, habían sido obligadas por la necesidad a ocupar locales abandonados desde hacía varios años. El Tribunal indicó que el derecho a la vivienda estaba contenido en diversos tratados internacionales ratificados por Francia, en particular el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 11) y que el artículo 7 de la Ley de 31 de mayo de 1990 disponía que la garantía del derecho a la vivienda constituía un deber de solidaridad para toda la nación. El Tribunal concedió a los demandantes un plazo de seis meses para encontrar una vivienda. Así pues, es necesario señalar a la atención de la opinión pública la existencia de estos recursos y tratar de que los Estados respeten sus compromisos en materia de justicia social y económica. Habrá que profundizar este punto.

53. En el plano internacional, de conformidad con lo dispuesto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados Partes tienen la obligación de garantizar por lo menos los derechos fundamentales de subsistencia de cada uno (observaciones N° 2 y 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). También se recomendará alentar la ratificación de este instrumento por los Estados que aún no lo han hecho. En cuanto a la cuestión de la elaboración de un protocolo facultativo que permita a las personas y grupos interesados someter al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales comunicaciones oficiales sobre violaciones de esos derechos, debería ser objeto de un examen a fondo en la medida en que, una vez más, se plantean dos alternativas contrapuestas. La aplicación de tal procedimiento de denuncia, aunque no otorgase poder jurisdiccional al Comité, permitiría por lo menos, y este es un tercer planteamiento, la comprobación de algunas violaciones concretas de los derechos económicos, sociales y culturales, y la difusión de las observaciones del Comité al respecto a la opinión pública conduciría a una toma de conciencia universal de las obligaciones de los Estados y de las instituciones financieras internacionales en cuanto al respeto y a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Cabe notar que tales protocolos ya existen en la UNESCO acerca de los artículos 13 a 15 del Pacto; en la Organización Internacional del Trabajo acerca del artículo 8, en la resolución 1503 (XLVIII) del Consejo Económico y Social y en la Convención sobre los trabajadores migratorios (resolución 45/158 de la Asamblea General, anexo).

54. Dentro del conjunto de los Estados, hay que reconocer la responsabilidad particular de los países más ricos, cuyas decisiones económicas y políticas tienen repercusiones para la economía mundial y, por consiguiente, para la

situación económica de los países en desarrollo. Ahora bien, son esos mismos países los que, en último término, tienen el poder de decisión fundamental en el seno de las instituciones financieras internacionales, que son organizaciones intergubernamentales. Por eso la idea sugerida por algunas organizaciones no gubernamentales de entablar procedimientos contra los altos responsables del FMI y del Banco Mundial plantea un doble problema en la medida en que, por un lado, estos últimos aplican en última instancia una política decidida por los Estados miembros; y porque, por otro lado, como el derecho penal es de interpretación estricta, el principio de la personalidad de los delitos y de las penas estaría en tela de juicio.

55. Así, sin ocultar la responsabilidad del conjunto de los Estados en cuanto a su propia situación económica, social y cultural, es necesario actuar a nivel de la toma de decisión política y económica de los países más ricos para que adquieran conciencia de la necesidad de reconciliar la eficacia económica y el respeto de los derechos humanos. Junto con la acción de los órganos de defensa de los derechos humanos y de los órganos y organismos de las Naciones Unidas, la comunidad de las organizaciones no gubernamentales tiene una función decisiva que desempeñar para llamar la atención de la comunidad internacional y especialmente de quienes adoptan las decisiones políticas hacia las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales y para actuar ante los Estados y las organizaciones internacionales en favor de la realización de reformas y de la adopción de las medidas correspondientes.

### III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

56. En el informe definitivo será conveniente ahondar en los puntos fuertes de este estudio, a partir sobre todo de las conclusiones y recomendaciones siguientes:

#### 1. Lucha contra la corrupción

- a) Mejor definición de los medios de lucha contra la dimensión transnacional de la corrupción;
- b) Elaboración de instrumentos internacionales que favorezcan la ayuda mutua internacional;
- c) Estudio comparativo de las legislaciones, jurisprudencias e instituciones nacionales destinadas a la lucha contra la corrupción a fin de formular recomendaciones;
- d) Asistencia para el desarrollo de las organizaciones no gubernamentales especializadas.

#### 2. Función de las instituciones financieras internacionales

- a) Estudio jurídico de la distribución entre los dirigentes y los Estados Partes de las posibles responsabilidades;



- b) Examen de las posibilidades que ofrece el planteamiento de la "condicionalidad positiva" en el momento de la prestación de asistencia por las instituciones financieras internacionales, sobre todo por el Banco Mundial.

3. Embargo económico

Acaso es compatible con el denominado principio de la indivisibilidad y de la interdependencia de los derechos civiles y políticos, por un lado, y del respeto y la promoción de los derechos económicos y sociales por otro, en la medida en que el embargo económico impuesto como condición para el restablecimiento de los derechos humanos puede tener como consecuencia agravar la inobservancia de los derechos económicos y sociales. Y esto no sólo desde el punto de vista de la coyuntura (duración del embargo) sino también en el plano estructural (surgimiento de circuitos mafiosos cuya estructuración será más profunda cuanto más dure el embargo; permanecen incrustados en el tejido institucional aún después del levantamiento de la medida).

4. Protección convencional de los derechos económicos, sociales y culturales

- a) Elaboración de un protocolo facultativo que permita recurrir al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por medio de comunicaciones;
- b) Examen a fondo de los planteamientos opuestos formulados, lo que tal vez permitiría encontrar una vía media;
- c) Contribución del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a la profundización del estudio del vínculo entre la impunidad, el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales y su violación grave.

-----