



**Consejo Económico  
y Social**

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/1999/WG.18/2  
27 de julio de 1999

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

COMISION DE DERECHOS HUMANOS  
55° periodo de sesiones  
Grupo de Trabajo de composición abierta  
sobre el derecho al desarrollo  
Ginebra, 13 a 17 de septiembre de 1999

Estudio sobre el estado actual de aplicación del derecho al desarrollo,  
presentado por el Sr. Arjun K. Sengupta, experto independiente,  
de conformidad con la resolución 1998/72 de la Comisión  
y la resolución 53/155 de la Asamblea General

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
Introducción . . . . .	1 - 8	2
I. El derecho al desarrollo - Evolución de un marco operacional . . . . .	9 - 35	4
II. El derecho al desarrollo como derecho a un proceso de desarrollo . . . . .	36 - 56	13
A. Examen del contenido del derecho al desarrollo . .	36 - 46	13
B. El proceso de desarrollo . . . . .	47 - 56	16
III. Programa para la realización del derecho al desarrollo .	57 - 80	19
IV. Conclusión y programa de seguimiento . . . . .	81 - 86	28

### Introducción

1. Como parte del mecanismo de seguimiento de la Declaración sobre el derecho al desarrollo, la Comisión de Derechos Humanos decidió, en su resolución 1998/72, nombrar a un experto independiente en materia de derecho al desarrollo, con el mandato de presentar un estudio sobre el estado actual de aplicación del derecho al desarrollo, como base para un debate sustancial en cada periodo de sesiones del Grupo de Trabajo de composición abierta establecido para supervisar y examinar los progresos realizados en la promoción y ejercicio del derecho al desarrollo. Posteriormente, la Asamblea General, en su resolución 53/155, de 9 de diciembre de 1998, pidió a la Comisión de Derechos Humanos que "invitase al experto independiente designado por el Presidente de la Comisión a que en su estudio sobre la situación actual relativo a la aplicación del derecho al desarrollo incluyese propuestas de medidas que se podrían adaptar para una realización más efectiva del derecho al desarrollo a nivel nacional e internacional y a que presentase sus estudios a la Asamblea General"

2. En la misma resolución, la Asamblea General pidió asimismo que la Comisión "invitase al mecanismo de seguimiento [integrado por el Grupo de Trabajo de composición abierta y el experto independiente] a que, entre otras cosas, examinase la cuestión de la elaboración de una convención sobre el derecho al desarrollo". Esta cuestión no ha sido abordada por el experto independiente debido a que el Grupo de Trabajo todavía tiene que examinar todas sus consecuencias.

3. El presente estudio es el primero de una serie que ha de preparar el experto independiente en cumplimiento de los mandatos tanto de la Comisión de Derechos Humanos como de la Asamblea General. La Oficina del Alto Comisionado presenta periódicamente un informe a la Comisión y al Consejo Económico y Social sobre el estado actual de la aplicación del derecho al desarrollo, basado en las respuestas de los Estados a los cuestionarios y en los informes de diversos organismos del sistema de las Naciones Unidas (véase por ejemplo, E/CN.4/1999/19 y E/1999/96). También los examinan sistemáticamente los órganos creados por los tratados, en especial el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, e igualmente se someten al estudio del Grupo de Trabajo de composición abierta en el ejercicio de su función de supervisar y examinar los progresos realizados en la promoción y ejercicio del derecho al desarrollo.

4. En su resolución 1998/72, por la que establece el mandato del Grupo de Trabajo y del experto independiente, la Comisión invitó también a la Alta Comisionada para los Derechos Humanos a que presentase un informe a la Comisión sobre a) las actividades de su Oficina en relación con la aplicación del derecho al desarrollo; b) la aplicación de las resoluciones de la Comisión y la Asamblea General; y c) la coordinación entre organismos dentro del sistema de las Naciones Unidas para la aplicación de las resoluciones pertinentes. Estos informes se comunicarán al experto independiente, el cual, teniendo en cuenta los debates y sugerencias del Grupo de Trabajo, presentará un informe sobre el estado actual de aplicación del derecho al desarrollo como base para un debate sustancial.

5. En los últimos años se han producido varios importantes acontecimientos en la aplicación de este derecho en el seno de las Naciones Unidas. Se está ahora a

la espera de que el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo formule los programas de asistencia de todos los miembros del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM). Se espera que opere en colaboración con las organizaciones donantes, las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil y que tenga en cuenta los requisitos para la aplicación del derecho al desarrollo. Se ha creado un grupo especial para que el GNUM realce la dimensión derechos humanos en las actividades de desarrollo. Un subgrupo examina asimismo la viabilidad y uso de indicadores seleccionados para supervisar el programa, incluida la realización de los derechos humanos. Se realizan intentos, especialmente por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para promover la aplicación de estos derechos en sus Observaciones generales. Paralelamente, fuera del sistema de las Naciones Unidas, las directrices de Maaschright sobre las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, sentaron la base jurídica para conseguir reparación por violaciones de estos derechos, ampliando los anteriores Principios de Limburgo relativos a la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La comunidad de ONG, que tanto ha contribuido al fortalecimiento del sistema de derechos humanos, especialmente los derechos civiles y políticos, dedica ahora su entusiasmo a trabajar a nivel de calle por la consecución de los derechos económicos, sociales y culturales. Al mismo tiempo, los principales organismos donantes, el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE y diversos organismos británicos, canadienses, suecos y de otros países escandinavos han reestructurado sus programas de cooperación para el desarrollo en consonancia con la promoción del derecho al desarrollo. Se espera que pueda disponerse del informe de la Alta Comisionada sobre estos temas en la primera reunión del Grupo de Trabajo, lo que permitiría al experto independiente examinar las cuestiones a la luz de los debates habidos en el primer periodo de sesiones del Grupo de Trabajo y presentar un informe substancial detallado sobre esta cuestión en el segundo periodo de sesiones.

6. En lugar de informar sobre esta materia, duplicando los esfuerzos de la Alta Comisionada, el experto independiente debería tratar de crear un marco para el análisis y supervisión del estado de aplicación del derecho al desarrollo por todas las partes interesadas. La Declaración no es un tratado y por ello habría que enfocar su supervisión de forma distinta a la seguida en el caso de los dos Pactos. Por otra parte, al haber sido Declaración adoptada por las Naciones Unidas, se aplicaría a todos los países y a todos los organismos e instituciones de la comunidad internacional. Aunque sus disposiciones no fuesen jurídicamente vinculantes, tendría la fuerza del consenso y la legitimidad moral es casi igualmente vinculante para todos. Se diferenciaría únicamente en el sistema de supervisión, pero no en la importancia, alcance y efectividad de la supervisión. Por consiguiente, el presente informe, al elaborar en detalle las medidas "que se podrían adoptar para una realización más efectiva del derecho al desarrollo a nivel nacional e internacional" como sugiere la Asamblea General y, al crear un marco en el que pueda analizarse en términos concretos el proceso de aplicación, prepararía la base para un debate substancial, teniendo presentes los informes de la Alta Comisionada y los debates en el Grupo de Trabajo. Los resultados quedarán plenamente recogidos en el segundo informe.

7. El experto independiente, que fue nombrado hacia fines de 1998, celebró una serie de reuniones con representantes y organismos estatales, así como con ONG, asistió a varios seminarios internacionales y regionales y presentó una breve visión de conjunto de su enfoque en el 55º periodo de sesiones de la

Comisión de Derechos Humanos en abril de 1999. Las delegaciones hicieron comentarios útiles a este respecto, que posteriormente el experto distribuyó en forma de nota. Los días 18 y 19 de mayo de 1999, a invitación de la Alta Comisionada de Derechos Humanos, un grupo de eminentes economistas, abogados internacionales, personalidades públicas y especialistas en cuestiones de derechos humanos, celebró en Ginebra una inspirada reunión en la que examinaron la mencionada nota y las cuestiones afines. En la preparación de este informe, el experto independiente ha tenido en cuenta estas deliberaciones, deliberaciones que seguirá desarrollando en los ulteriores informes que ha de presentar durante su mandato. 1/

8. Además de esta sección introductoria, el presente informe consta de otras tres secciones y de una sección final con una indicación de los futuros trabajos. La sección segunda se ocupa del estado presente de los debates sobre la naturaleza del derecho al desarrollo y la evolución del marco operacional. La tercera sección examina el contenido del derecho al desarrollo y expone una visión del proceso de desarrollo desde la perspectiva de la realización del derecho al desarrollo. La cuarta establece un programa para la aplicación concreta del derecho al desarrollo. La sección final trata de elaborar un mecanismo para supervisar y hacer avanzar este proceso de realización.

#### I. EL DERECHO AL DESARROLLO - EVOLUCIÓN DE UN MARCO OPERACIONAL

9. La adopción por las Naciones Unidas en 1986 de la Declaración sobre el derecho al desarrollo fue la culminación de un largo proceso de deliberaciones internacionales sobre los derechos humanos percibida desde el comienzo mismo como un conjunto integrado de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Promovido por primera vez en la Declaración de Filadelfia de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1944, esta idea fue recogida en la Carta de las Naciones Unidas adoptada el año siguiente. Con posterioridad, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 reconoce claramente la unidad de todos estos derechos y desarrolla el tema, como se señaló después en el preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, "no puede realizarse el ideal del ser humano libre, en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales".

10. Adoptada la Declaración Universal de Derechos Humanos, se iniciaron negociaciones para preparar un solo pacto total que incluyera todos los derechos especificados en la Declaración Universal, sancionándolos como tratado internacional. Sin embargo, con el transcurso de los años la solidaridad de la posguerra dio paso a la guerra fría y en vez de un pacto unificado los derechos fueron codificados en 1966 en dos pactos internacionales, uno sobre derechos civiles y políticos y el otro sobre derechos económicos, sociales y culturales.

---

1/ El experto independiente se ha beneficiado de la asistencia a la investigación facilitada por la ONG, Rights and Humanity, y los comentarios de su Presidenta, la Sra Julia Hausserman, y del Profesor Nico Schrijver del Instituto de Estudios Sociales, La Haya.

11. Sin embargo, la comunidad internacional no se mostró muy satisfecha con esta escisión en la esfera de los derechos humanos y la formulación de estos dos instrumentos separados. Ya en 1968, la Proclamación de Tehran declaró: "como los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible". En 1969 la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social subrayó también la independencia de estas dos clases de derechos y a principios del decenio de 1970 surgió la idea de derecho al desarrollo como derecho humano que incluía tanto los derechos civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales. A lo largo del decenio de 1970, la comunidad internacional, ya fueran organismos oficiales u órganos no oficiales de instituciones académicas y ONG, examinaron y debatieron repetidas veces los distintos aspectos del derecho al desarrollo. En 1979, la Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 4 (XXXV) de 2 de marzo de 1979 reconoció expresamente el derecho al desarrollo como derecho humano y pidió al Secretario General que estudiase las condiciones necesarias para el disfrute efectivo del derecho por todos los pueblos y personas. Posteriormente, los diversos informes, seguidos por deliberaciones en la Comisión y la Asamblea General, llevaron a la elaboración del proyecto declaración sobre el derecho al desarrollo que fue oficialmente adoptada por la Asamblea General en diciembre de 1986, poniendo fin a la división que había tenido lugar con anterioridad. El derecho al desarrollo unifica los derechos civiles y políticos con los derechos económicos, sociales y culturales creando un conjunto indivisible e interdependiente de derechos humanos y libertades fundamentales de que han de disfrutar todos los seres humanos, "sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión".

12. La adopción de la Declaración por las Naciones Unidas no significó naturalmente la existencia de un consenso o el fin de toda controversia sobre todas las cuestiones relacionadas con el derecho al desarrollo. Todo documento vivo, como toda constitución, responde a nuevos problemas y cuestiones surgidas de la evolución de las situaciones en el tiempo y siempre estará abierto a interpretaciones y debates. Pero la única forma de avanzar es construir sobre las esferas de acuerdo y trabajar por un consenso más amplio. Cuando en 1986 fue adoptada, la Declaración recibió el abrumador respaldo de la mayoría de los gobiernos, pese a no estar basada en un consenso total. En los años que siguieron, se trató de conseguir ese consenso en diversas conferencias y negociaciones internacionales, que culminaron en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993. Se consiguió un consenso político en Viena al reconocerse en la Declaración y Programa de Acción de Viena que el derecho al desarrollo constituía un derecho universal y inalienable y parte integrante de los derechos fundamentales de la persona humana. El consenso se robusteció en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, la Declaración de El Cairo de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Declaración de Copenhague de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y la Declaración y Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing.

13. Como consecuencia de este consenso, no existe ya la posibilidad de promover un conjunto de derechos frente a otro o de proponer la realización de algunos derechos, como los económicos y sociales con prioridad a los derechos civiles y políticos o viceversa, o en violación unos de otros. Han de realizarse conjuntamente y tan grave es la violación de un derecho como la de otro. La

comunidad internacional ha pasado, en cambio, a examinar la cuestión de la realización de estos derechos como parte del derecho al desarrollo. Asegurar la realización del derecho al desarrollo se ha convertido en una de las principales preocupaciones de los gobiernos miembros desde la adopción de la Declaración.

14. Después de 1993, el proceso se intensificó al crearse un grupo de trabajo de expertos para identificar los obstáculos a la realización del derecho al desarrollo y recomendar las formas y procedimientos para realizar ese derecho. Hubo un primer grupo de trabajo compuesto por expertos propuestos por los gobiernos y nombrados en 1993 por un mandato de tres años, que se reunió cinco veces y elaboró un informe general, adoptado sin consenso. Un segundo grupo de trabajo nombrado en 1996 por un periodo de dos años, propuso una estrategia global con la participación de las Naciones Unidas y sus organismos, los Estados Partes y la sociedad civil.

15. Se dispone ya de las recomendaciones del grupo de trabajo que a su debido tiempo habrá de examinar el Grupo de Trabajo de la Comisión. El experto independiente ha examinado detenidamente estas recomendaciones y ha tratado de construir, basándose en ellas, su enfoque de un programa para la realización del derecho al desarrollo. Por estar este enfoque mucho más centrado y concentrado en un número de medidas específicas, el experto independiente estima que las medidas recomendadas por el segundo grupo de trabajo serían, en la mayoría de los casos, complementarias del programa que propone. En especial, las recomendaciones (véase E/CN/4/1998/29) relativas a los Estados, a los que se exhorta "a que consideren cambios legislativos y constitucionales (cuando lo permita su sistema jurídico) con el fin de garantizar que el derecho de los tratados prevalece sobre el derecho interno y que las disposiciones de los tratados son directamente aplicables en el orden jurídico interno", a "tomar medidas para asegurar que los grupos pobres vulnerables, incluidos los agricultores sin tierras, la población indígena y los desempleados tengan acceso a bienes de producción como tierra, crédito y medios para trabajar por cuenta propia", o bien que "en zonas donde han tenido o tienen lugar conflictos de cualquier tipo, los Estados deberían garantizar a la población que viva en la zona afectada el derecho a sus bienes y los derechos adquiridos legalmente", serían de gran importancia para el programa sugerido en este documento. De igual forma, sería igualmente importante la recomendación relativa a las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, alentándolas a una mayor participación, especialmente aquellos grupos que representan a sectores vulnerables, como son los pobres, las personas sin hogar y los desempleados, así como a intereses públicos (por ejemplo, consumidores, medio ambiente, derechos humanos y organizaciones de mujeres), en la adopción de decisiones a nivel local y nacional. También guardarían estrecha relación con el presente informe las recomendaciones relativas al sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales (por ejemplo, que la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos prosiga el diálogo con el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otras instituciones financieras al objeto de que incluyan los principios del derecho al desarrollo en sus políticas, programas y proyectos).

16. Al elaborar el programa para la realización del derecho al desarrollo, sería necesario que el experto independiente estableciera un marco que permita la vigencia en la práctica del documento de la Declaración. Con este fin, el experto independiente tomará como base los amplios acuerdos que ya se han

alcanzado en las organizaciones internacionales y las deliberaciones públicas, limitándose únicamente a los elementos de la Declaración de importancia para sus propuestas. No tiene intención de adentrarse en los debates y controversias, legales, filosóficas y políticas en torno a la Declaración del derecho al desarrollo más allá de lo necesario para conseguir su objetivo.

El derecho al desarrollo es un derecho humano

17. Ha sido muy debatida la cuestión de sí puede considerarse que el derecho al desarrollo sea un derecho humano. Para nosotros, esta cuestión puede considerarse ya solventada, una vez conseguido el consenso respecto a la Declaración y Programa de Acción de Viena en 1993, que reafirmó "el derecho al desarrollo, según se proclama en la Declaración sobre el derecho al desarrollo, como derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales". En otro lugar del mismo documento se dice que "el carácter universal de esos derechos y libertades no admite dudas".

18. En última instancia, los derechos humanos son los derechos que las personas se otorgan a sí mismas. No los concede autoridad alguna ni provienen de ningún principio primordial de carácter natural o divino. Son derechos humanos porque son reconocidos como tales por la comunidad de pueblos, deducidos de su propio concepto de dignidad humana, a la que se considera que estos derechos son inherentes. Una vez aceptados mediante un proceso de consenso, son vinculantes al menos para quienes son parte en este proceso de aceptación. 2/

19. Se han expuesto, a lo largo de los años, diversas opiniones sobre el origen y la naturaleza de los derechos humanos -por ejemplo, si son universales o privativos de una cultura, si son derechos de las personas en cuanto tales o en cuanto miembros de un grupo o comunidad. Después de la Declaración y Programa de Acción de Viena, es lícito decir con toda justicia que estos debates en nada desvirtúan el hecho de que la adopción de la Declaración y Programa de Acción de Viena por todos los Estados representados por sus gobiernos obliga a todos los

---

2/ La Declaración de Independencia de América (1776), que probablemente fuera la primera enumeración clara de los principales derechos humanos defendió rotundamente esta postura al declarar: Sostenemos como evidentes estas verdades: que todos los pueblos son creados iguales, que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables, que entre éstos está la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad, que para garantizar estos derechos se instituyen entre los hombres gobiernos, que derivan sus poderes legítimos del consentimiento de los gobernados; que cuando quiera que una forma de gobierno se haga destructora de estos principios, el pueblo tiene derecho a reformarla o a abolirla... Incluso en aquella época se reconoció que podía ampliarse la lista de derechos al cambiar las circunstancias. En 1791, los Estados Unidos adoptaron las diez primeras enmiendas a su Constitución de 1789 conocida como La Declaración de Derechos, que contiene una lista de los derechos humanos garantizados además del derecho a la vida, la libertad y la persecución de la felicidad, declaración que se amplió mediante diversas enmiendas ulteriores, cada una de las cuales estuvo precedida por intensos debates y deliberaciones relativas a su valor y consecuencias. Pero la sanción de estos derechos, una vez reconocidos, fue la aceptación por el pueblo mediante el debido proceso legal.

gobiernos a considerar al derecho al desarrollo como un derecho humano en todas sus relaciones y transacciones.

20. Por lo que a nosotros hace, el reconocimiento del derecho al desarrollo como derecho humano inalienable supone legitimar la exigencia de recursos nacionales e internacionales para su realización y obligar a los Estados y otros organismos de la sociedad, entre ellos las personas individuales, a realizar ese derecho. Los derechos humanos constituyen los cimientos básicos sobre los que se basan otros derechos creados por los ordenamientos jurídicos y los sistemas políticos. Es por ello incuestionable la obligación de los Estados, a nivel nacional e internacional, así como de otros órganos de la sociedad civil, de contribuir a la realización de estos derechos con la máxima prioridad. La Declaración y el Programa de Acción de Viena lo declaran categóricamente. "Los derechos humanos y las libertades fundamentales son patrimonio innato de todos los seres humanos; su promoción y protección es responsabilidad primordial de los gobiernos". Asimismo establece que "el fortalecimiento de la cooperación internacional en la esfera de los derechos humanos es esencial para la plena realización de los propósitos de las Naciones Unidas".

#### Procesabilidad

21. Otro elemento de la controversia en torno al derecho al desarrollo es la procesabilidad. Existe la opinión, especialmente entre los juristas de la escuela positivista, de que no pueden considerarse derechos humanos aquellos derechos cuyo cumplimiento no es posible exigir por ley. En el mejor de los casos pueden considerarse aspiraciones sociales o declaraciones de objetivos. Esta opinión, sin embargo, confunde los derechos humanos con los derechos legales. Los derechos humanos son anteriores a la ley y no derivan de la ley sino del concepto de dignidad humana. Nada impide, en principio, el reconocimiento internacional de un derecho como derecho humano aunque no haya en todos los casos una base legal. 3/

22. Los dos Pactos Internacionales de derechos humanos dan fuerza legal a la obligación de respetar los derechos civiles y políticos y también los derechos económicos, sociales y culturales. Se han establecido mecanismos para examinar y supervisar el cumplimiento por los Estados, y en el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se admite que los individuos puedan presentar comunicaciones para conseguir la realización de sus derechos humanos. Por otra parte, la ausencia de un mecanismo de denuncia de los individuos en el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en nada impide que los derechos reconocidos por el Pacto sean derechos humanos. Además, varios derechos económicos y sociales (como los derechos laborales) están ya protegidos en derecho nacional, pudiendo conocer de ellos los tribunales nacionales.

---

3/ Se ha tratado ampliamente de esta cuestión en las deliberaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en sus observaciones generales (por ejemplo, observación general núm. 3 de 1990 (E/1991/23, anexo III). Véase también Julia Hausserman "The Realization and Implementation of Economic, Social and Cultural Rights" y Michael K. Addo "Justiciability Re-examined" en Economic, Social and Cultural Rights: Progress and Achievement de Ralph Beddard and Dilip M. Hill (Londres, Macmillan, 1992).



23. Pese a que los derechos civiles y políticos al igual que los derechos económicos, sociales y culturales han sido codificados en Pactos Internacionales por un gran número de países, la Declaración del derecho al desarrollo no tiene la categoría de tratado y, por consiguiente, no puede obligarse a su realización en un ordenamiento jurídico. Tampoco esto desvirtúa en forma alguna la responsabilidad de los Estados, a nivel nacional o internacional, así como de los individuos y organismos de la comunidad internacional, de realizar el derecho al desarrollo reconocido como derecho humano. Tal vez sea necesario sugerir algún mecanismo para supervisar o vigilar a los Estados y los organismos de la comunidad internacional al objeto de asegurar que cumplen con su obligación de realizar el derecho al desarrollo. Ese mecanismo probablemente no tenga la misma categoría legal que un órgano creado por un tratado, pero puede ser eficaz para asegurar la realización de este derecho mediante la presión de personas de igual categoría, la persuasión democrática y el compromiso de la sociedad civil.

#### Limitaciones impuestas por los recursos

24. Un problema relacionado es la cuestión de los recursos -financieros, físicos e institucionales, tanto a nivel nacional como internacional- que impondría una limitación a la rapidez y alcance de la realización del derecho al desarrollo y de los distintos derechos reconocidos en los dos Pactos. Existía antes la opinión de que son mayores las razones de los derechos civiles y políticos para ser considerados derechos humanos al poder ser protegidos directamente por la ley, fundamentalmente mediante leyes obligatorias de cumplimiento forzoso. Por otra parte, los derechos económicos, sociales y culturales han de protegerse con medidas positivas a lo largo del tiempo, con el consiguiente consumo de recursos, y dado que los recursos eran siempre reducidos, la realización de esos derechos estaría naturalmente limitada. Según esta opinión, si determinados derechos no pueden realizarse y protegerse plenamente dentro de un tiempo limitado, no pueden considerarse derechos humanos inalienables e inatacables. Este argumento no es, sin embargo, aceptable porque sucede que muchos de los derechos civiles y políticos exigen tantas medidas positivas como los derechos económicos y sociales y requieren en consecuencia los mismos recursos.

25. Es cierto que la existencia de los derechos no debe depender de los métodos de realizarlos, sino que, una vez reconocidos como derechos humanos, deben guiar la formulación de métodos para su realización, en función de las condiciones objetivas de los Estados Partes, como es la disponibilidad de recursos, y las circunstancias internacionales. La realización de estos derechos exige el gasto de recursos, especialmente cuando son necesarios programas para la adopción de medidas positivas durante un cierto periodo de tiempo. Estos recursos, ya sean financieros, físicos, humanos o institucionales, no son ilimitados en ningún momento, y su asignación se hace en detrimento de otras muchas alternativas posibles.

26. Los instrumentos de derechos humanos reconocen muy explícitamente la importancia de la limitación de recursos. El párrafo 1) del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dice: "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. El artículo 10 de la Declaración sobre el derecho al desarrollo establece que "deben adoptarse medidas para asegurar el pleno ejercicio y la consolidación progresiva del derecho al desarrollo, inclusive la formulación, adopción y aplicación de medidas políticas, legislativas y de otra índole en el plano nacional e internacional".

27. Los juristas internacionales y los organismos de derechos humanos han debatido los efectos de la mencionada limitación de recursos y los Principios de Limburgo, formulados en la Universidad de Limburgo (Maastricht, Países Bajos) por un grupo de distinguidos expertos en derecho internacional que establecieron las normas generales para abordarla. En los Principios se dice, entre otras cosas, que "... la obligación de alcanzar el logro progresivo de la completa aplicación de los derechos exige que los Estados Partes actúen tan rápidamente como les sea posible en ese sentido. Bajo ningún motivo esto se deberá interpretar como un derecho de los Estados a diferir indefinidamente los esfuerzos desplegados para la completa realización de los derechos. Por el contrario, todos los Estados Partes tendrán la obligación de empezar inmediatamente a adoptar medidas para cumplir las obligaciones derivadas del Pacto". Y más adelante: "la aplicación efectiva puede efectuarse mediante el aumento de recursos, así como por el desarrollo de los recursos de la sociedad necesarios para la realización individual de los derechos económicos reconocidos en el Pacto". De igual manera: "la obligación de alcanzar una realización progresiva es independiente del aumento de los recursos; dicha obligación exige que se haga un uso eficaz de los recursos disponibles". Los Principios definen el término "recursos disponibles" señalando que hacen referencia tanto a los recursos dentro del país como a aquéllos disponibles a través de la cooperación y la asistencia internacional". "Al determinar si se han adoptado las medidas adecuadas para la realización de los derechos", los Principios reiteran, "se deberá prestar atención a la utilización eficaz y equitativa y la oportunidad de acceder a los recursos disponibles".

28. El enfoque de todas estas cuestiones se ha basado en el principio de que todos los Estados Partes han de hacer cuantos esfuerzos estén a su alcance para cumplir sus obligaciones y de que los mecanismos de supervisión de los órganos creados por tratados tendrían jurisdicción para examinar y decidir si se han realizado estos esfuerzos. Incluido en ese proceso se encuentran las medidas que pueden adoptarse inmediatamente y sin excesivo gasto de recursos, como son la prohibición de la discriminación en el acceso a los servicios y beneficios disponibles y la adopción de medidas legislativas y administrativas para hacer cumplir estas obligaciones o poner remedio a su violación. Si todos los Estados Partes se ajustan a los Principios de Limburgo, se habría avanzado mucho en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales que, junto con los derechos civiles y políticos, constituyen una base fundamental del derecho al desarrollo.

29. Todavía quedaría el problema de la prioritización, que no puede ignorarse si la realización de esos derechos supone un gasto de recursos, cuya oferta sigue siendo limitada. Naturalmente, no debe desmesurarse el problema ni utilizarse como pretexto para abstenerse de actuar. Muchas de las actividades necesarias para realizar esos derechos no requieren grandes recursos financieros. Posiblemente sean necesarios mayores insumos de recursos

administrativos o de organización, cuya oferta es relativamente elástica y dependiente más de la voluntad política que de la infraestructura financiera o física. De igual forma, los recursos necesarios pueden no limitarse a las disponibilidades nacionales sino complementarse también con ofertas internacionales, que sean adecuadas tanto en cantidad como en calidad. Consecuencia de ello es que en muchos países las limitaciones impuestas por los recursos a la consecución de progresos reales en la realización del derecho al desarrollo, pueden no ser ineludibles ni insuperables. Una mejor utilización de los recursos existentes, por ejemplo, con mayor efectividad y menos despilfarro, puede tener mucho mayores consecuencias en la realización de los derechos que el aumento de la oferta de recursos.

30. Las limitaciones debidas a los recursos pueden tener una influencia distinta según los países. En el caso de los países muy pobres, las limitaciones institucionales pueden ser tan importantes que, de no superarlas, poco podrá hacerse para utilizar de forma eficiente recursos financieros y de otra índole en la realización de los derechos. En el caso de otros varios países en desarrollo, los recursos fiscales del gobierno pueden ser más determinantes que los ahorros generales. En el caso de otros muchos, las limitaciones insuperables pueden ser los servicios de infraestructura, como carreteras, comunicaciones, transporte, suministro de electricidad o agua. Si todos los derechos tienen el mismo valor y la misma importancia -como se pretende en los instrumentos de derechos humanos- será la naturaleza de las limitaciones lo que posiblemente determine las prioridades. Normalmente se realizarán en primer lugar los derechos que requieran menos gastos de recursos indispensables o más difíciles de obtener. Existe el peligro de que, debido a ello, no se produzca el cambio social, que es el objetivo último del enfoque de los derechos humanos para el desarrollo. Por ejemplo, si es igualmente importante proporcionar enseñanza primaria a todo niño pobre, ya viva en un pueblo remoto o en una zona urbana, en un país con escasas conexiones por carretera o reducidos medios de transporte, podría dejarse de lado a los niños de los pueblos alejados. Si se concede igual valor a proporcionar alimento a las familias pobres de todas las partes del país, en un programa financieramente caro de seguridad alimentaria, posiblemente seguirían privadas de alimentos las niñas de los pueblos atrasados, si no se introducen realmente reformas sociales.

31. Una de las ventajas de emplear el enfoque de los derechos humanos para el desarrollo es que centra la atención en quienes se encuentran por detrás de los otros en el disfrute de sus derechos y exige la adopción de medidas positivas en su favor. Esto es lo que en las obras sobre derechos humanos frecuentemente se denomina favorecer a los grupos más pobres o más vulnerables de la sociedad. En teoría, esto llevaría a la aplicación de los principios rawlsianos sobre la diferencia que impone la maximización de las ventajas de los menos favorecidos, cualquiera que sea su influencia en las ventajas de todos los demás. 4/

32. Pese a no estar claramente especificado en los instrumentos de derechos humanos como principio inmutable, los motivos subyacentes al enfoque de derechos humanos para el desarrollo llevan a la protección de los más desfavorecidos, los más pobres y los más vulnerables. Sin embargo, caso de tener que elegir entre los distintos objetivos, la elección ha de hacerse siguiendo un proceso

---

4/ John Rawls, A Theory of Justice, Harvard University Press, 1971.

democrático, mediante debates, la persuasión y la elección social. Lo que es realmente importante al adoptar dichas decisiones en un contexto determinado, es adaptarse a ese proceso democrático, persiguiendo simultáneamente el principio universal de justicia.

#### Cooperación internacional

33. Como antes se dijo, en la mayoría de las situaciones de realización de derechos humanos en un determinado país, es tan grande la pérdida y el uso inadecuado de recursos nacionales que puede mejorarse considerablemente la realización de la mayoría de los derechos humanos, incluso con los recursos existentes, que pueden aumentarse gracias a la cooperación internacional a la que se ha hecho un llamamiento explícito en la Declaración sobre el derecho al desarrollo. Puede, por ello, resultar adecuado un llamamiento a la acción respecto a todos los derechos enumerados en los instrumentos de derechos humanos, en vez de centrarse únicamente en unos pocos de ellos. Sin embargo, al elaborar un programa de acción basado en la cooperación internacional, tal vez sea conveniente seleccionar algunas esferas que tengan una aplicabilidad universal y para las que pueda disponerse de una oferta adecuada de recursos internacionales. Dado que la transferencia de recursos de los países industrializados a los países en desarrollo prácticamente se ha estabilizado en los últimos años y que, por muy deseable que sea, no parece haber muchas posibilidades de que aumente, sería conveniente concentrarse en unas cuantas esferas que puedan realmente desarrollarse con esos limitados recursos internacionales.

34. El programa que el experto independiente propone en este documento estaría basado en la cooperación internacional mediante un pacto entre los países donantes de la OCDE, las instituciones financieras y los países en desarrollo interesados para realizar tres derechos fundamentales -el derecho a alimentos, el derecho a atención primaria de salud y el derecho a enseñanza primaria- dentro de un periodo de tiempo especificado. Se han elegido estos tres derechos por estar estrechamente relacionados con el derecho a la vida, el más fundamental de todos los derechos humanos. Los alimentos son necesarios para la supervivencia; la atención primaria de salud es indispensable como requisito mínimo para vivir sin enfermedades, al menos en los primeros años; y la enseñanza primaria es necesaria para que los jóvenes puedan desarrollar sus facultades mentales y convertirse en una persona madura. También ha influido en la elección el hecho de haber estado varias organizaciones internacionales trabajando en estas esferas con planes de acción que pueden, con mayor facilidad, servir de base a un programa mundial de derechos humanos viable.

35. El experto independiente es plenamente consciente de que la comunidad internacional podía elegir varias otras esferas de derechos humanos que revisten la misma importancia. En realidad, no hay forma de elegir a unos pocos de ellos con preferencia a otros, salvo mediante debates y deliberaciones en los foros internacionales, especificando detalladamente los efectos de la elección y su viabilidad dentro de la posible oferta de recursos nacionales e internacionales. Lo único que desearía señalar el experto independiente es que, al menos al principio, la elección se limite a un mínimo de esferas, y se trate de conseguir el éxito del programa, que posteriormente puede ampliarse a otras esferas con igual éxito.

## II. EL DERECHO AL DESARROLLO COMO DERECHO A UN PROCESO DE DESARROLLO

### A. Examen del contenido del derecho al desarrollo

36. El texto de la Declaración sobre el derecho al desarrollo proporciona los principales elementos del enfoque basado en los derechos dado al desarrollo. El primer artículo, que es una declaración de principios, fija los cimientos del resto de la Declaración, al establecer la presunción sobre la que se basa.

"El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él".

37. En primer lugar, existe un derecho humano que se denomina derecho al desarrollo, y este derecho es inalienable, lo que significa que no puede ser objeto de transacción. Existe, seguidamente, un proceso de "desarrollo económico, social, cultural y político", en el que se reconoce que "pueden realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales". El derecho al desarrollo es el derecho humano, en virtud del cual "todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar... a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él". Los posteriores artículos desarrollan estos principios y aclaran la naturaleza de este derecho al desarrollo.

38. Por ejemplo, el artículo 1 reconoce que no sólo "todo ser humano" sino también "todos los pueblos" están facultados para disfrutar de este derecho. El artículo 1, párrafo 2, reconoce explícitamente el derecho de los pueblos a la libre determinación. El artículo 2, párrafo 1, declara categóricamente que es "la persona humana" el sujeto central del desarrollo, en el sentido de ser el "participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo". Incluso si "los pueblos" en cuanto que expresiones colectivas de los "seres humanos" pueden disfrutar de algunos derechos, como la plena soberanía sobre sus riquezas y recursos naturales, la persona humana ha de ser el participante activo y el beneficiario de ese derecho.

39. El proceso de desarrollo, "en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales" se ha desarrollado en varios artículos como objetivo de políticas o medidas de desarrollo para la realización del derecho al desarrollo. Por ejemplo, según el artículo 2, párrafo 3, dicho proceso de desarrollo sería la mejora constante del "bienestar de la población activa y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste". El artículo 8 declara más concretamente que la realización del derecho al desarrollo garantizaría "la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos", y "que la mujer participe activamente en el proceso de desarrollo" así como "reformas económicas y sociales adecuadas", "al objeto de erradicar todas las injusticias sociales".

40. Para realizar este proceso de desarrollo para el que están facultadas todas las personas humanas en virtud del derecho al desarrollo, existen responsabilidades que han de recaer en todas las partes interesadas: los seres

humanos, los Estados en sus actividades nacionales y los Estados en sus actividades internacionales. Según el artículo 2, párrafo 2, "todos los seres humanos tienen, individual y colectivamente la responsabilidad del desarrollo"; deben adoptar medidas adecuadas, observando "el pleno respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como sus deberes para con la comunidad". Se reconoce de esta forma la posibilidad de los seres humanos de actuar tanto individualmente como en cuanto miembros de las colectividades o comunidades y de tener deberes para con las comunidades que es necesario cumplir en la promoción del proceso de desarrollo.

41. Los Estados, según el artículo 3, "tienen el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización del derecho al desarrollo". Este deber es complementario del antes mencionado en relación con las personas individuales y contempla únicamente la creación de condiciones para la realización y no la realización efectiva del derecho al desarrollo. Sólo los propios individuos pueden hacerlo. Las medidas que necesariamente han de adoptar los Estados para crear esas condiciones se desarrollan en distintos artículos, tanto a nivel nacional como internacional. A nivel nacional, el artículo 2, párrafo 3, señala que "los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas" y el artículo 8 establece que "los Estados deben adoptar... todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo" y también "deben alentar la participación popular en todas las esferas". Además, se pide a los Estados en el artículo 6, párrafo 3, que adopten "medidas para eliminar los obstáculos al desarrollo resultantes de la inobservancia de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales", porque la aplicación, promoción y protección de esos derechos sería fundamental para la realización del derecho al desarrollo, ya que "todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes" (art. 6, párr. 2). Se espera, además que los Estados adopten "enérgicas medidas para eliminar las violaciones masivas y patentes de los derechos humanos de los pueblos y los seres humanos afectados por situaciones tales como los resultados del apartheid... la discriminación racial, el colonialismo, la dominación extranjera... (art. 5).

42. Sobre la obligación de los Estados a nivel internacional, la Declaración es tajante al subrayar la decisiva importancia de la cooperación internacional. Según el artículo 3, párrafo 3, "los Estados tienen el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo..." y de "realizar sus deberes de modo que promuevan un nuevo orden económico internacional basado en la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común...". Esto se reitera en el artículo 6, en el que se dice que "todos los Estados deben cooperar con miras a promover, fomentar y reforzar el respeto universal y la observancia de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales", que son elementos esenciales, como se observa en el artículo 1 de la Declaración. El artículo 7 en especial, habla de la promoción por todos los Estados así como del desarme completo para lograr que los recursos de esta forma liberados se utilicen para el desarrollo global, en particular de los países en desarrollo.

43. Lo que es más importante, el artículo 4 declara categóricamente que los Estados tienen el deber de adoptar, individual y colectivamente, medidas para formular políticas adecuadas de desarrollo internacional a fin de facilitar la

plena realización del derecho al desarrollo. Tras reconocer la necesidad de una acción sostenida para promover un desarrollo más rápido de los países en desarrollo declara que "como complemento de los esfuerzos de los países en desarrollo es indispensable una cooperación internacional eficaz para proporcionar a esos países los medios y las facilidades adecuados para fomentar su desarrollo global". Para apreciar plenamente la importancia que la Declaración concede a la cooperación internacional debe ponerse el artículo 4 en relación con la frase de apertura del preámbulo a la Declaración en el que se hace referencia a "los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas relativos a la realización de la cooperación internacional en la solución de los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales". La referencia es al artículo 1 de la Carta y podrían reforzarse todavía más los argumentos en favor de la cooperación internacional con una remisión a los artículos 55 y 56 de la Carta en los que los Estados Miembros se comprometen a adoptar medidas colectivas o por separado para promover "a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; b) la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y c) el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión", para pasar seguidamente a declarar que todos los miembros de las Naciones Unidas "se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización" para la consecución de estos propósitos. Por tener la Carta un rango especial como base del actual sistema internacional, este compromiso constituye una obligación de cooperación internacional por parte de todos los Estados de las Naciones Unidas.

44. La Declaración y Programa de Acción de Viena reafirma el solemne compromiso de todos los Estados de dar cumplimiento a sus obligaciones de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (párr.1 de la parte I); la obligación de cooperar mutuamente los Estados para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo así como la obligación de la comunidad de propiciar una cooperación internacional eficaz para la realización del derecho al desarrollo (párr. 10 de la parte I); la necesidad, para lograr un progreso duradero en la aplicación del derecho al desarrollo, de políticas eficaces de desarrollo en el plano nacional y de relaciones económicas justas así como de un entorno económico favorable en el plano internacional (párr. 10 de la parte I); y la obligación de la comunidad internacional de hacer cuanto esté a su alcance para aliviar determinados problemas, como la carga de la deuda externa de los países en desarrollo y complementar los esfuerzos de los gobiernos de esos países.

45. A la luz de lo anteriormente expuesto y del análisis textual de la Declaración pueden resumirse los elementos esenciales del derecho al desarrollo como sigue: el derecho al desarrollo es el derecho a un proceso de desarrollo en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y las libertades fundamentales (art. 1) y que ha de ejercerse de forma que garantice:

a) la participación efectiva de todas las personas, de forma plena y significativa en todas las etapas de la adopción de decisiones (arts. 1, 2(3) y 8);

b) la igualdad de oportunidades de las personas para acceder a los recursos (art. 8);

c) el derecho a una distribución justa de los beneficios del desarrollo y de los ingresos (arts. 2 y 8);

d) el cumplimiento por los Estados de sus obligaciones para que el proceso de desarrollo se materialice mediante las medidas adecuadas, nacionales e internacionales, de desarrollo (arts. 3 y 4);

e) la cooperación internacional entre los Estados (y los organismos internacionales) para facilitar la realización del derecho al desarrollo; y por último

f) la realización de dichas actividades, respetando plenamente los derechos tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales (preámbulo, arts. 6 y 9).

46. La importancia del último elemento deriva de ser el derecho al desarrollo un derecho humano y en cuanto tal independiente e indivisible de otros derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, de forma que la denegación de uno de esos derechos normalmente supone la denegación del derecho mismo al desarrollo. Por ello, todo programa para la realización del derecho al desarrollo debe elaborarse sobre la garantía de la protección de esos derechos. El programa que propone el experto independiente en este documento se basa en las ideas de la Declaración y Programa de Acción de Viena y las medidas de cooperación internacional que complementan los esfuerzos de los gobiernos nacionales para promover el desarrollo de forma que sea consecuente con el derecho al desarrollo según se expone más arriba y se desarrolla en la Declaración sobre el derecho al desarrollo.

#### B. El proceso de desarrollo

47. El carácter de proceso de desarrollo al que están facultados todos los seres humanos y todos los pueblos en cuanto derecho al desarrollo, se define en la Declaración como el derecho en virtud del cual pueden realizarse plenamente todos los derechos humanos y las libertades fundamentales. Esta básicamente centrado en la idea de equidad y justicia y propugna la mejora de los niveles de vida y de los medios de la mayoría de la población que son en la actualidad pobres y desfavorecidos para mejorar su situación. Implica asimismo la mejora del bienestar de "toda la población". La idea de bienestar en este contexto es más amplia que las ideas tradicionales de crecimiento económico para abarcar la creación de oportunidades y los medios para disfrutar de esas oportunidades.

48. A la vista de lo expuesto, este enfoque es contrario al normalmente empleado en desarrollo económico que estuvo durante muchos años preocupado por el crecimiento de la producción de bienes materiales y servicios comercializables. Los países industrializados, que han tenido siglos de historia de crecimiento económico gracias a un proceso de acumulación de capital, no destacaron, al menos en las fases iniciales de industrialización, por sus impresionantes logros en materia de equidad y justicia. Después de la Segunda Guerra Mundial, consiguieron reconstruir las estructuras productivas destrozadas por la guerra, primero mediante una gran transferencia de recursos en el marco



del Plan Marshall y después mediante el aumento de los acuerdos comerciales y de pagos entre ellos. Se esperaba que los países en desarrollo, que estaban muy detrás de los países industriales en medios tecnológicos y físicos, siguieran el mismo camino de acumulación de riqueza y medios de producción mediante el crecimiento del producto nacional bruto (PNB) y el aumento del comercio y los pagos.

49. La comunidad internacional, que era sin duda plenamente consciente de la situación de inferioridad de los países en desarrollo en cuanto grupo, debido a las condiciones iniciales de subdesarrollo en capacidades, conocimientos técnicos, tecnología y capital acumulado, proporcionó considerable asistencia a estos países en forma de transferencias bilaterales y multilaterales de recursos, apoyo a la balanza de pagos por parte del FMI y financiación de las inversiones a largo plazo por parte del Banco Mundial. Pero las políticas de desarrollo estuvieron dominadas por la idea de conseguir el máximo crecimiento del PNB, el aumento de la producción industrial y la mejora de la tecnología y el consumo agregado. Las ideas de equidad, justicia, participación y libertad eran accesorias y sólo surgieron posteriormente en el enfoque de las políticas nacionales e internacionales de desarrollo. Sin embargo, estas mismas ideas encierran el valor añadido por el concepto de derecho al desarrollo.

50. Siempre ha habido, naturalmente, un sector de economistas académicos desde los tiempos de Adam Smith y los economistas clásicos hasta nuestros días, para quienes la idea de desarrollo iba más allá del mero crecimiento de la producción y las riquezas materiales, para incluir el bienestar, la equidad o al menos la idea de mejorar la suerte de los pobres o de proporcionar a los individuos mayores posibilidades de elección. Pero se indujo a la mayoría de ellos a aceptar el principio de maximizar el producto nacional bruto (PNB) por habitante como base de sus estrategias de desarrollo, en vez de darles una nueva orientación en función de principios de equidad y justicia.

51. Un buen ejemplo de ello sería W.A. Lewis, premio Nobel quien en su The Theory of Economic Growth, pese a aceptar que lo positivo del desarrollo es aumentar las posibilidades de elección humana, decide centrar su análisis en el crecimiento de la producción por habitante por dar al hombre mayor control sobre el medio que le rodea y aumentar consecuentemente su felicidad. 5/

52. Fueron muchos los economistas y las personas que formulan las políticas que estuvieron también influenciados por la tesis de Kuznets de que el crecimiento de los ingresos y la igualdad de éstos son conceptos antagónicos, por lo que las políticas para conseguir la igualdad pueden en la práctica llevar a una disminución del crecimiento. Incluso quienes no aceptaron esta tesis -y posteriores estudios empíricos no han podido probarla basándose en las experiencias de países en desarrollo- no siempre sostuvieron la reorientación de todo el proceso de desarrollo en base a consideraciones de equidad. Normalmente hablaron de políticas que maximizaban el crecimiento del PNB para adoptar seguidamente algunas medidas de redistribución que mejorasen la suerte de los más pobres y los más desfavorecidos. Como ilustración de este punto cabe citar el famoso "enfoque de las necesidades mínimas" que siguieron los

---

5/ [págs. 9 y 10, 420 y 421, Londres, Allen and Unwin, 1955]

organismos internacionales para ayudar a los países en desarrollo a facilitar a los pobres los medios para satisfacer sus necesidades mínimas.

53. El derecho al desarrollo, o el derecho al proceso de desarrollo, en cuya virtud pueden realizarse todos los derechos humanos y las libertades fundamentales propone un enfoque cualitativamente distinto en el que las consideraciones de equidad y justicia son determinantes primarios del desarrollo y éstos conforman toda la estructura del desarrollo. Por ejemplo, si ha de reducirse la pobreza, si ha de facultarse a los pobres o si ha de mejorarse la situación de las regiones más pobres, es necesario ajustar la estructura de producción para conseguir estos resultados mediante una política de desarrollo. Su finalidad ha de ser conseguirlo con el mínimo efecto sobre otros objetivos, como el crecimiento global de la producción. Pero si se llega a un acuerdo de equilibrio, por ejemplo, crecimiento por debajo del máximo posible, a cambio de satisfacer consideraciones de equidad, el compromiso habrá de aceptarse. Si el proceso ha de ser participativo, los beneficiarios habrán de intervenir plenamente en la adopción de decisiones, teniendo en cuenta que si supone un retraso del proceso, el retraso deberá reducirse al mínimo. Si un grupo de personas pobres y desfavorecidas ha de tener un nivel mínimo de bienestar, la simple transferencia de ingresos, subsidios de paro o subvenciones, puede no ser la buena política y haya que ofrecerles la oportunidad de trabajar o de autoemplearse, lo que posiblemente requiera una generación de actividades que no podría conseguirse confiando únicamente en los mecanismos del mercado.

54. El enfoque de los derechos para conseguir el desarrollo nos impone un nuevo examen de los fines y medios de desarrollo. Si la mejora del bienestar de los individuos constituye el objetivo del desarrollo, el crecimiento económico consistente en la acumulación de riqueza y el crecimiento del producto nacional bruto no sería un fin en sí mismo. Puede ser uno de los fines y también un medio para algunos fines, cuando "bienestar" es equivalente a la realización de derechos humanos. No podrá considerarse que una comunidad próspera de esclavos sin derechos civiles ni políticos sea una sociedad de bienestar. La educación, la enseñanza y la formación profesional pueden hacer que una persona sea más productiva, genere más ingresos que satisfagan más necesidades, y se convierta consecuentemente en un medio para conseguir el crecimiento económico. Pero la educación sólo aumenta la capacidad de leer, comunicar, razonar y llevar una vida plena.

55. Para captar estos matices y disponer de una categorización más sutil de las variables de la realización de una política de desarrollo, Amartya Sen, que obtuvo el premio Nobel de Economía en 1998, enfocó este problema casi únicamente desde la perspectiva del derecho al desarrollo. Según el Sr. Sen, lo mejor es considerar al desarrollo como un proceso de ampliación de libertades substantivas de que pueden disfrutar los individuos 6/. El crecimiento del PNB, la industrialización, o los adelantos tecnológicos son muy importantes como medio de aumentar las libertades de que disfrutaban los individuos. Pero estas libertades dependen también de otros determinantes, como las medidas sociales y políticas, la educación, la atención de salud, la seguridad social y también los derechos políticos y civiles, la libertad de participar en los debates públicos

---

6/ Véase Amartya Sen, Development as Freedom, the First Presidential Lecture, Banco Mundial, 1997.

y en las actividades de desarrollo. Las libertades substantivas son elementos integrantes de desarrollo pero no son instrumentos de desarrollo. Es fundamental para ese proceso la libre intervención de los individuos que disfruten de derechos civiles y políticos para promover el desarrollo a través de la participación. Por ello el concepto de desarrollo como libertad integra plenamente a los derechos humanos con el derecho al desarrollo.

56. Estrechamente relacionado con esto se encuentra la idea de capacidad, de la que se han ocupado ampliamente Sen y muchos otros economistas. 7/ La libertad para conseguir funcionamientos valiosos se denomina "capacidad", entendiéndose por "funcionamientos" las cosas que estamos contentos de hacer o ser, como tener buena salud, saber leer o tener una educación, participar en la vida de la comunidad, tener libertad de palabra, de asociación, etc. En este sentido el desarrollo se convierte en la ampliación de las capacidades de las personas para llevar el tipo de vida que para ellos tiene valor. Las políticas públicas, nacionales o internacionales, pueden ampliar las capacidades y las capacidades participativas efectivamente utilizadas por las personas pueden influir en la formulación de las mismas políticas públicas. Por consiguiente, al establecer las políticas públicas que llevarían a la realización del derecho al desarrollo, sería conveniente centrarse en las capacidades y en la mejora de éstas en sectores específicos.

### III. PROGRAMA PARA LA REALIZACIÓN DEL DERECHO AL DESARROLLO

57. En los párrafos que siguen se propone un enfoque para la realización del derecho al desarrollo, que puede ser objeto del debido debate en los foros internacionales y por parte de especialistas, expertos, instituciones internacionales y organismos no gubernamentales, no solo por separado sino en reuniones, seminarios y conferencias. El objetivo del experto independiente es iniciar un proceso de creación internacional de confianza en torno a los métodos para la realización del derecho al desarrollo.

58. Para la aplicación del derecho al desarrollo puede recurrirse fundamentalmente a actividades colectivas. Este derecho incorpora derechos personales que, según el famoso filósofo canadiense, Charles Taylor, están centrados en "la aptitud del individuo para determinar la forma en que la sociedad se comporta con él", como son el derecho a la vida y las libertades de palabra, asociación, opinión y religión. Pero va mas allá para incluir derechos que sólo podrían garantizarse mediante la intervención positiva del Estado o de grupos de la sociedad civil que complementen las actividades del Estado. Son como los "derechos de solidaridad" de Karel Vasak o lo que Charles Taylor describió como "objetivos sociales fundamentales" 8/. Los Estados Partes pueden dar aplicación a los elementos de derechos personales de forma

---

7/ Vease A.K. Sen, Commodities and Capabilities, North Holland, 1995, y Resources, Values and Development, Harvard University Press, 1984.

8/ Charles Taylor, "Human Rights, The Legal Culture" en Los fundamentos filosóficos de los derechos humanos, UNESCO, 1986 Y Karel Vasak, Third Generation of Human Rights - The Rights of Solidarity, Instituto Internacional de Derechos Humanos, 1975.

tradicional, cumpliendo sus obligaciones para con el individuo. Pero los elementos de los derechos de solidaridad relacionados con los aspectos económico, social y cultural del derecho al desarrollo han de aplicarse mediante el adecuado diseño de actividades sociales. Dichas actividades consistirían en actividades positivas del Estado y de los grupos activistas públicos no estatales, aunque tendrían que estar complementados por las actividades internacionales de otros Estados e instituciones internacionales, debido especialmente a estar las actividades nacionales limitadas en un mundo globalizado por las circunstancias internacionales.

59. Ya no es posible establecer las políticas económicas de un país en un mundo globalizado con independencia de las interacciones internacionales y ni siquiera en el caso de un solo país existen muchas opciones de política que puedan afectar de forma diferente a distintos sectores de personas. Hacer del derecho al desarrollo un derecho humano, reconocido por todos los gobiernos, les obliga a seguir un código de conducta que no sólo impide desarticular las condiciones necesarias para dar cumplimiento a ese derecho sino que también ayuda a su cumplimiento y lo promueve activamente. Por ser un derecho humano, corresponde a toda persona en cuanto ser humano, independientemente de la nacionalidad, país o continente, extendiéndose más allá de sus fronteras las obligaciones de todo Estado de ayudar mediante medidas positivas a los ciudadanos de todos los demás Estados. Las obligaciones del Estado para con sus propios ciudadanos son naturalmente primordiales, ya que depende fundamentalmente de sus actividades la forma de vivir del ciudadano. Pero ningún Estado puede ignorar las consecuencias de sus actividades en los ciudadanos y en otros Estados. Por tanto, todo Estado que haya reconocido el derecho al desarrollo está obligado a asegurar que sus políticas y medidas no obstaculicen el disfrute de ese derecho en otros países y a adoptar medidas positivas para ayudar a los ciudadanos de otros Estados a realizar ese derecho. Mientras los derechos relativos al derecho al desarrollo no estén codificados en un pacto, es posible que esas obligaciones no cuenten con la sanción del derecho internacional. Pero la aceptación voluntaria de la Declaración implica la aceptación de obligaciones morales que son en cualquier caso el fundamento de todo ordenamiento legal.

60. Queda todavía mucho para la aplicación efectiva del derecho al desarrollo, aunque no debido a su falta de inclusión en un tratado o pacto. Incluso una vez formulados y aceptados por muchos gobiernos, los derechos civiles y los derechos políticos tardan mucho en ser incorporados al derecho nacional e internacional y convertirse en obligatorios y exigibles. Ni siquiera hoy en día su aplicación es siempre es universal y general. Pasará, por ello, algún tiempo antes de que el derecho al desarrollo sea respetado universalmente con carácter general. Pero el proceso ha empezado. Y en ese proceso habrán de solucionarse conflictos entre grupos de intereses nacionales e internacionales, recurriendo a la acción colectiva, la cooperación mutua y la formación de coaliciones. Hasta que se elaboren procedimientos de solución de conflictos estimulen a los distintos grupos de intereses a respetar estos derechos, la mera retórica de la aceptación o incluso de la codificación como ley no será garantía del cumplimiento de la Declaración.

Cooperación internacional para la realización del derecho al desarrollo

61. Como hemos señalado, no se ha reconocido debidamente la necesidad de cooperación internacional ni la obligación de los Estados de cooperar entre ellos para la realización del derecho al desarrollo. Uno de los instrumentos de cooperación económica internacional ha sido la asistencia oficial al desarrollo o la ayuda exterior, aunque se trata únicamente de alguno de los varios métodos que pueden emplear los miembros de la comunidad internacional para cooperar entre ellos. Proporcionar acceso a los mercados mediante la liberalización del comercio, incentivos para aumentar las corrientes de inversión y la transferencia de tecnología, asistencia bilateral y multilateral para conseguir ajustes estructurales, reformas económicas y la condonación de deuda y asistencia a los países para hacer frente a las crisis financieras y otras situaciones de emergencia, constituyen algunas de las distintas formas de cooperación efectiva entre los miembros de la comunidad internacional.

62. Sería conveniente que en todos estos métodos de cooperación, los distintos derechos estuvieran plenamente protegidos. En el informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Derecho al Desarrollo se dice que "convendría que la Alta Comisionada para los Derechos Humanos prosiguiera el dialogo con el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otras instituciones financieras al objeto de que incluyan los principios del derecho al desarrollo en sus políticas, programas y proyectos" (E/CN.4/1998/29, párr.40). Seguidamente el Grupo de Trabajo considera que "en especial, la Alta Comisionada debería subrayar la conveniencia de que las instituciones financieras internacionales concediesen en sus actividades y programas, la máxima prioridad a dar al derecho al desarrollo en sus aspectos multidimensionales un enfoque orientado a la acción". El experto independiente apoya sin reservas esta recomendación y añadiría a la lista de instituciones que han de operar conjuntamente con la Alta Comisionada, el nombre del Comité de asistencia al desarrollo de la OCDE que representa a los donantes bilaterales, y recomendaría el establecimiento de un mecanismo o foro de consulta entre la Alta Comisionada para los Derechos Humanos y estos organismos.

63. La asistencia al desarrollo o ayuda extranjera seguiría siendo, no obstante, el instrumento más importante de cooperación internacional, ya que puede emplearse a discreción de las autoridades en la realización de políticas. Sería, por ello, deseable que aumentase el volumen de ayuda extranjera. Conviene que recordemos el compromiso voluntario, aunque moralmente vinculante, de los países de dedicar el 0,7 por ciento del PIB a la ayuda extranjera e instamos a aquellos países que no han cumplido sus compromisos a que lo hagan. En los últimos años el volumen de ayuda ha permanecido estancado y en algunos de los principales países se ha reducido. Se ha producido, sin embargo, un fabuloso aumento de las corrientes internacionales de capital privado, en condiciones no concesionarias, procedentes de estos países. Sería conveniente estudiar la posibilidad de emplear la reducida ayuda de que se dispone como apalancamiento para canalizar grandes sumas de corrientes privadas, especialmente hacia los

países que el capital privado evita pero que son los que más la necesitan para ir en el derecho al desarrollo. 9/

64. Sin embargo, el volumen de las transferencias de recursos no reviste tanta importancia como el empleo que se da a esos recursos. Es legítimo el interés de los donantes de que los recursos que facilitan a los países en desarrollo se utilicen efectivamente en el fomento de los objetivos del desarrollo. Imponer condiciones sin el consentimiento voluntario de los beneficiarios, sería contrario al espíritu del enfoque basado en los derechos dado al desarrollo. Pero si forman parte de un acuerdo, considerado como un "pacto" basado en el compromiso mutuo de someterse a determinadas condiciones en la realización de los programas, pueden ser un instrumento efectivo para la realización del derecho al desarrollo.

#### El pacto de desarrollo

65. La idea de "pacto" fue por primera vez lanzada por el Ministro noruego de Relaciones Exteriores, T. Stoltenberg, a fines del decenio de 1980 y desarrollada posteriormente por otros economistas del desarrollo y en los Informes sobre Desarrollo Humano. Su finalidad era apoyar los programas que se suponía que habrían de ejecutar los países en desarrollo, siguiendo un diseño escalonado de políticas con un claro compromiso de los donantes de facilitar la

---

9/ Prevalece la opinión de que es contraproducente solicitar un aumento de la ayuda extranjera, por experimentar últimamente los países de la OCDE una cierta "fatiga" respecto a esa ayuda. El experto independiente no ha encontrado grandes pruebas de esa "fatiga" en las cifras de la AOD facilitadas por los países del CAD (cuadros 1 y 2 y gráfico). Pese a que la AOD nunca ha alcanzado el porcentaje del 0,7 del PNB de los países de la OCDE, ha girado constantemente en torno al 0,32/0,33 por ciento durante más de 15 años hasta aproximadamente 1992. Incluso los Estados Unidos, que siempre dedicaron a la AOD una parte del PNB muy inferior a la de otros países del CAD, mantuvieron relativamente estable esa parte hasta 1992, año a partir del cual experimentó un constante descenso. La ayuda de los Estados Unidos representó una parte predominante de la ayuda de los países de la OCDE, pese a mantener durante todo el periodo muchos de esos países una AOD muy superior en porcentajes de sus PNB. A partir de 1993 descendieron las aportaciones de los principales países del CAD, aunque cabría explicarlo más por las condiciones internas de sus economías y otros factores que por la fatiga antes mencionada. El valor de la AOD neta, en términos reales a precios de 1995, fue considerablemente superior incluso en 1995-96 en comparación con 1985-86 en la mayoría de los países donantes, como el Japón, Francia, Alemania, Países Bajos e incluso el Reino Unido. La tendencia fue similar en el caso de la AOD por habitante, en dólares de 1995. Sólo en los Estados Unidos la disminución de la AOD, tanto por habitante como en términos absolutos, no ofreció lugar a dudas. Pero ello no significó que los Estados Unidos hubieran perdido interés en cooperar con los países en desarrollo mediante las transferencias de recursos. La asistencia de los Estados Unidos en dólares sigue siendo muy grande, la segunda después del Japón en los últimos años; y la forma en que moviliza grandes sumas en apoyo de países enfrentados a una crisis, ya sea en América Latina o en Asia Oriental, muestra su voluntad de cooperar con esos países cuando están convencidos de la utilidad de esa cooperación.

asistencia requerida en forma de acceso financiero y comercial y otros tipos de políticas, en contrapartida a los esfuerzos de los países receptores. 10/

66. Convendría recurrir una vez más al concepto de pacto de desarrollo en la elaboración de programas para la realización del derecho al desarrollo. Esto no ha de hacerse en detrimento de los acuerdos actuales ni del empleo de recursos destinados a los programas en curso. Pero es posible que la comunidad internacional desee dar a algunos programas internacionales concretos dirigidos a la realización del derecho al desarrollo, la forma de pactos entre países desarrollados y en desarrollo que asumirían la obligación de ajustarse a las políticas y procedimientos mutuamente acordados y de facilitar la necesaria asistencia financiera y de otro tipo que se hubiera especificado. Con ello se conseguirá un avance decisivo en la realización del derecho al desarrollo, siempre que la ejecución de estos programas no tenga un efecto negativo en la realización de otros programas u objetivos.

#### Enfoque escalonado

67. El proceso de desarrollo, a través del cual se realiza el derecho al desarrollo ha de ser gradual, acompasado al crecimiento de la economía nacional e internacional, y también a la fortaleza de los movimientos de derechos humanos. La idea de desarrollo como libertad es, como hemos señalado, mucho más amplia que la de niveles adecuados de renta o consumo. Se trata de un "vector" compuesto por un gran número de elementos como son ingresos, empleo, salud, educación u oportunidades en general, que incluye todas las formas de libertad. El aumento de uno de esos elementos del vector, como la renta por habitante o el empleo, no lleva automáticamente a un mayor nivel de los otros elementos, como la salud, la nutrición, la longevidad o la educación. Pero un mayor nivel de renta por habitante o de empleo facilita la mejora de los otros elementos, si se adoptan las medidas adecuadas. Esto, sin embargo, es también cierto en el caso de otros elementos: un mayor nivel de educación o de salud aumenta la productividad y facilita el aumento de la renta por habitante o del empleo, siempre que se adopten las debidas medidas complementarias.

---

10/ T. Stoltenberg "Towards a World Development Strategy" en One World or Several, Louis Emmerij (ed), OCDE, Paris; Stoltenberg habló de contratos de desarrollo, considerándolos compromisos generales de larga duración asumidos como ayuda al desarrollo por países industrializados para ejecutar planes de desarrollo a largo plazo de países del tercer mundo. Fue continuado por otros economistas del Centro de Desarrollo de la OCDE en el que se sugirió la creación de una comisión de desarrollo para mantener un diálogo continuado entre países en desarrollo e industrializados. La idea de pacto de desarrollo es menos ambiciosa y está más vinculada a la de entendimiento o acuerdo entre un país en desarrollo que inicia programas de reajuste y reforma y un grupo de países industrializados que asegura la asistencia necesaria para realizar los programas. La lógica de una obligación recíproca se expuso detenidamente en el informe del Grupo de los 24 titulado "The Functioning and Improvement of the International Monetary System", Boletín del FMI, septiembre de 1985, y desarrollado por Arjun Sengupta en "Multilateral Comptacts Supporting Economic Reforms", parte del volumen de Desafío para el Sur: Informe de la Comisión del Sur (1990) y Desarrollo Humano: Informe 1992, PNUD.

68. En consecuencia, todo programa que aumente el nivel de uno de los elementos del vector de desarrollo sin disminuir el de cualquier otro elemento, produciría un aumento del nivel de desarrollo. En este contexto significaría fundamentalmente no violar otros derechos, como los derechos civiles y políticos, y respetar los principios de transparencia, responsabilidad, equidad y participación, que es la forma, como se mencionó más arriba, de ejercer el derecho al desarrollo. De esta manera sería posible crear un movimiento, tanto nacional como internacional, para realizar el derecho al desarrollo como derecho humano.

Pacto internacional para la realización de los derechos a la alimentación, a la atención primaria de salud y a la enseñanza primaria

69. Podemos empezar, por ejemplo, considerando como indicadores mínimos del derecho al desarrollo que ha de satisfacerse, a unos derechos debidamente definidos como son el derecho a la alimentación, el derecho a la atención primaria de salud, y el derecho a la enseñanza primaria. Posiblemente sea necesario un acuerdo internacional, en forma de nuevo pacto o como parte de los actuales pactos o protocolos, que declare inderogables a estos tres derechos entre todos los derechos. <sup>11/</sup> En esencia, estos derechos son complementarios del derecho inderogable a la vida, que es la base de todos los derechos y cuya violación es merecedora de las sanciones y la repulsa no sólo del Estado nacional sino de todos los demás Estados y la comunidad internacional. Todos los signatarios del acuerdo tienen que asumir la obligación no sólo de cumplir estos derechos en el caso de ciudadanos de su propio Estado, sino también de proporcionar la necesaria asistencia y de crear las condiciones necesarias para su cumplimiento en otros Estados.

70. Estos derechos exigirían prioridad en la utilización de los recursos financieros y administrativos de los Estados. Toda persona debería poder exigir el cumplimiento de esos derechos en cuanto obligaciones de los Estados. La comunidad internacional y los gobiernos de los países desarrollados han de reunirse para idear formas de ayudar a los gobiernos de los países en desarrollo en la realización de estos derechos, según lo establecido por la comunidad internacional, como hacen en la realización de los derechos civiles y políticos. Aunque estas obligaciones son voluntarias y consensuales, una vez aceptadas han de cumplirse.

71. Todos estos derechos, el derecho a alimentos, el derecho a enseñanza primaria y el derecho a atención primaria de salud, son parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyo artículo 11, párrafo 1 reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, incluso alimentación, y en su párrafo 2 insta a todos los Estados Partes a adoptar las medidas necesarias, individualmente y mediante la cooperación internacional, para mejorar los métodos de producción, conservación y

---

<sup>11/</sup> La existencia de derecho inderogables se reconoce en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), cuyo artículo 4 pese a permitir, en situaciones excepcionales, suspender las obligaciones contraídas en virtud del Pacto, declara inderogables ciertos derechos, como el derecho a la vida, el derecho a ser protegido contra la tortura y el derecho a la libertad de pensamiento.



distribución de alimentos, reconociendo "el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre". El artículo 13 reconoce "el derecho de toda persona a la educación", y al efecto de conseguir la plena realización de este derecho, "la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente". El artículo 14 establece que todo Estado Parte que no haya podido instituir la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria se compromete a elaborar y a adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva de dicha educación dentro de un plazo razonable. El derecho a la atención primaria de salud está incluido en el reconocimiento, en el artículo 12, párrafo 1, del derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Para alcanzar este derecho, de acuerdo con el artículo 12, párrafo 2, los Estados Partes deberán conseguir, entre otras cosas, la reducción de la tasa de mortalidad y de mortalidad infantil, la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas y la creación de servicios médicos. La atención primaria de salud, que sería únicamente una parte de esas disposiciones, consiste, según se especifica en la estrategia de atención primaria de salud de las OMS, en atención de salud a la madre y al niño, planificación familiar, inmunización, tratamiento de enfermedades corrientes, medicinas esenciales, agua potable y saneamiento. A ellos es posible añadir el acceso a personal capacitado, que disponga regularmente de 20 medicamentos esenciales, a una hora de distancia.

72. El artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece el principio general para la realización de estos derechos por los Estados Partes mediante todos los medios adecuados, especialmente la adopción de medidas legislativas, utilizando al máximo los recursos disponibles, y mediante la asistencia y la cooperación internacionales. Es de suma importancia, que estos derechos, en cuanto elementos integrantes de los derechos humanos tengan que conseguirse siguiendo el enfoque basado en los derechos humanos con pleno respeto de los derechos civiles y políticos y mediante la efectiva participación de todos los interesados, la igualdad de oportunidades de acceso y la justa distribución de los beneficios del desarrollo.

73. Sería, pues, necesario elaborar los acuerdos que han de celebrar los gobiernos de los países en desarrollo que acepten los requisitos del pacto con la comunidad internacional representada por los donantes y las instituciones financieras internacionales. Esos acuerdos exigirían la planificación de las debidas políticas y la entrega y distribución de las facilidades a nivel nacional e internacional, ajustándose meticulosamente al enfoque basado en los derechos humanos. Ha de existir transparencia, y preverse la posibilidad de exigir responsabilidades, la descentralización de la adopción de decisiones y la plena y efectiva participación de todos los beneficiarios. Se establecerá la plena oportunidad de acceso a los recursos, la justa distribución de los beneficios y el pleno respeto a los derechos humanos. Se efectuará asimismo una evaluación de los costos de estos programas y de la parte que puede movilizar el propio Estado. En estas evaluaciones se examinarán no sólo las capacidades de los gobiernos para movilizar recursos sino también otros aspectos. Sobre esta base será necesario planificar los requisitos de la cooperación internacional, el suministro de recursos extranjeros y de asistencia técnica, el acceso a los mercados y el suministro de otros tipos de bienes.

74. La elaboración de estos acuerdos se hará de forma plenamente satisfactoria y democrática. Los gobiernos interesados deberán poder negociar en pie de

igualdad con los representantes de los donantes y el Banco Mundial, que cuentan con los conocimientos técnicos para realizar proyectos en esos países; el FMI que participa en la valuación de sus capacidades para movilizar recursos y los organismos especializados, como son la FAO, la OMS y el UNICEF -que están familiarizados con los requisitos de la ejecución de proyectos en materia de suministro de alimentos, atención primaria de salud y enseñanza primaria. Una vez elaborados los acuerdos de ejecución de los programas en estas esferas, habrá de especificarse lo que se espera que hagan los Estados para conseguir la realización del derecho al desarrollo en etapas claramente establecidas. Los representantes de la comunidad internacional se comprometerían seguidamente a proporcionar los recursos y otros medios de cooperación internacional, especificados en la evaluación de los requisitos de los acuerdos. El pacto es fundamentalmente la aceptación de una obligación mutua. Si los países en desarrollo interesados cumplen estrictamente las obligaciones que les incumben en la realización de estos derechos, de acuerdos con los acuerdos elaborados con su plena participación, la comunidad internacional, los donantes y las instituciones financieras cumplirán la parte de la obligación que les corresponde proporcionando la necesaria asistencia financiera, técnica y de otro tipo.

75. Será necesario seguir estudiando el mecanismo adecuado para elaborar las disposiciones que han de figurar en el pacto. La comunidad financiera internacional tiene ya diversas experiencias en la elaboración de este tipo de planes de acción negociados mutuamente con distintos países que se encuentran ante problemas específicos. A fines del decenio de 1980, el FMI ensayó un enfoque para tratar con países en desarrollo fuertemente endeudados que habían incurrido en atrasos en el cumplimiento de sus obligaciones de reembolso. Se constituyó un grupo de países donantes como apoyo al país interesado con ayuda de los organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo y el FMI, para elaborar programas de reformas y ajuste, en cuya virtud si el país en desarrollo interesado seguía todas las medidas acordadas, la comunidad internacional garantizaría los recursos necesarios. Este acuerdo se diferenciaba de otros acuerdos tradicionales del FMI y el Banco Mundial en el alcance del diálogo entre países desarrollados y en desarrollo durante el proceso de ejecución del programa y la posibilidad de introducir, de ser necesario, cambios en el programa, para conseguir la plena participación en el proceso.

76. Es posible pensar, como modelo, en un grupo similar al sugerido para ayudar a elaborar estas disposiciones: se crearía un grupo permanente formado por representantes del CAD, en nombre de los donantes; el FMI, el Banco Mundial y el banco regional de desarrollo del país interesado en nombre de las instituciones financieras; representantes de la FAO, la OMS y el UNICEF por su interés en el ámbito de los tres derechos, alimentación, atención primaria de salud y enseñanza primaria; y un representante de la Comisión de Derechos Humanos que examinase el programa desde la perspectiva de los derechos humanos, que podría reunirse para negociar y elaborar, con los países que desearan aceptar la obligación de cumplir los derechos, un plan de acción para realizar el derecho a los alimentos, la atención primaria de salud y la enseñanza primaria siguiendo una secuencia debidamente establecida dentro de un plazo estipulado. Para determinar el apoyo internacional, puede seguidamente llegarse a un acuerdo entre el Estado que se obligue a cumplir el programa, en su totalidad y de acuerdo con el plan, y la comunidad internacional. Este no es

necesariamente el único modelo de este tipo de mecanismo y sería necesario estudiar lo que sería más factible y aceptable. Una vez aceptada la idea del pacto no debería ser difícil llegar a un acuerdo sobre el mecanismo más conveniente para ponerla en práctica.

#### Políticas y medidas complementarias a nivel nacional

77. Debe reiterarse que declarar inderogables estos tres derechos o considerarlos derechos mínimos que han de satisfacerse, no significa que puedan violarse o ignorarse otros elementos del derecho al desarrollo, entre ellos los derechos civiles y políticos. Una forma de garantizarlo sería, seguir "el enfoque basado en los derechos" antes descrito, que es aplicarlos ateniéndose a los principios de transparencia, responsabilidad y participación. Además deben adoptarse medidas positivas para proteger todos los derechos y libertades. Todos los signatarios de la Declaración tienen obligación moral de hacer cuanto esté a su alcance para contribuir a realizar todos los elementos del derecho al desarrollo como derecho humano. Al aceptar la obligación derivada de un tratado de realizar los tres derechos básicos, deberían como mínimo asegurar que no se produjera un deterioro de los otros elementos de los derechos relativos al derecho al desarrollo.

78. No debe pensarse que este programa para realizar los tres derechos mínimos mediante un pacto de desarrollo, que se ha propuesto como forma de cooperación internacional en un enfoque gradual, disminuye de alguna forma la importancia primordial de la acción a nivel nacional. Como especifica la Declaración sobre el derecho al desarrollo y reafirma la Declaración y Programa de Acción de Viena, la obligación primera de asegurar el disfrute de los derechos humanos recae en cada uno de los Estados. Las conferencias internacionales celebradas durante el decenio de 1990 especificaron los fines y objetivos que han de establecer los Estados en sus programas de acción y las medidas que han de adoptar para asegurar la realización del derecho al desarrollo.

79. Sería también necesario que los Estados Partes siguieran políticas de crecimiento y desarrollo que complementasen las políticas de aplicación de los derechos, entre ellos los tres antes especificados. De estas políticas complementarias, la más importante sería la adopción de medidas, nacionales e internacionales, para eliminar la pobreza. Si se coloca a las personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza por encima de esa línea, sin empujar a nadie por debajo de ella, se conseguirá aumentar el bienestar total de la población, y también el grado de equidad cualquiera que sea el método adecuado para medirla. De sostenerse el crecimiento del PIB y no empeorar la distribución de la renta, debería mejorar el consumo con la consiguiente reducción del nivel general de pobreza. Pero si el crecimiento del PIB no es sostenido o si empeora la distribución de la renta y el gasto, es posible que el aumento del PIB no lleve a una reducción de la pobreza.

80. Por consiguiente, han de adoptarse medidas para impedir el empeoramiento de la distribución de la renta cuando crecen los ingresos medios o para asegurar que a un crecimiento de los ingresos no acompaña una disminución de otros indicadores del bienestar distintos a los ingresos como son la salud, la nutrición o la educación. En otras palabras, las políticas para la realización del derecho al desarrollo con respecto a cualquier derecho específico como los derechos a la alimentación, a la atención primaria de salud y a la enseñanza

primaria, han de ir acompañadas de programas bien concebidos de crecimiento y desarrollo, especialmente destinados a los pobres (por ejemplo, los que viven por debajo de la línea de pobreza) ya sea mediante una distribución pública o mediante programas especiales de empleo u otros planes de desarrollo social que aumenten los medios de los pobres. Sólo con estas políticas como telón de fondo será posible la aplicación del derecho al desarrollo. El programa para la realización de este derecho no puede formularse y aplicarse sin esos programas fundamentales de crecimiento y desarrollo.

#### IV. CONCLUSIÓN Y PROGRAMA DE SEGUIMIENTO

81. El experto independiente tiene un mandato de tres años durante los cuales se espera que estudie y elabore el programa para la realización del derecho al desarrollo. En el presente informe expone las ideas preliminares relativas a este enfoque, todos los elementos del cual habremos de estudiar detenidamente en consulta con los representantes de los distintos organismos, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, así como instituciones académicas y expertos. El experto ha sugerido un marco para operacionalizar el derecho al desarrollo, procurando aclarar cuales son las características esenciales de todo enfoque del desarrollo basado en los derechos que han de asegurarse en todo programa de acción. Ha procurado seguidamente construir un modelo para la realización escalonada del derecho al desarrollo, empezando por los tres derechos, a alimentación, atención primaria de salud y enseñanza primaria y combinando cooperación internacional con obligaciones nacionales de los Estados. Esto puede generalizarse y desarrollarse ulteriormente para incluir otros elementos del derecho al desarrollo, de forma general y total, a lo largo de un período.

82. Se ha consultado con el grupo de trabajo si en esta primera etapa bastaría concentrarse en estos tres derechos o si deberían incluirse otros. Debe señalarse naturalmente que la realización de estos derechos no puede consentir la violación de otros derechos humanos, ya que ello iría contra el espíritu mismo del derecho al desarrollo. Ha de haber al menos un compromiso de statu quo respecto a los demás derechos para impedir todo deterioro en su observancia. Al establecer los requisitos en materia de recursos para el cumplimiento de estos derechos, han de tenerse debidamente en cuenta las debidas disposiciones para mantener al menos el compromiso de statu quo. En el caso de un programa para eliminar la pobreza, han de adoptarse las disposiciones adecuadas para asegurar que un programa de lucha contra la pobreza con políticas para estimular el necesario crecimiento, como se expuso más arriba, proporcione la base esencialmente necesaria para realizar los tres derechos básicos. Pero tal vez no sea posible ampliar demasiado esta lista de programas debido a la escasez fundamental de recursos, no sólo financieros, sino también físicos, técnicos y de organización. Incluso si el enfoque basado en los derechos no fuera financieramente muy costoso, posiblemente exigiría cantidades muy considerables de recursos técnicos y de organización.

83. En relación con estos tres derechos básicos, tal vez sea necesario especificar con mayor detalle los elementos del enfoque basado en los derechos, especialmente por lo que respecta a la participación y a la distribución equitativa de los beneficios. En la práctica real, cuando el programa se lleva a cabo sobre el terreno, estas características suelen variar de un país a otro.

Sin embargo, habrá que establecer más sistemáticamente las líneas generales de estos enfoques con respecto a derechos específicos, teniendo en cuenta las opiniones de las partes interesadas. El experto independiente seguirá explorando los distintos aspectos de estos derechos con los relatores especiales así como con el Banco Mundial, los bancos regionales y los organismos especializados.

84. Respecto a la cooperación internacional, la idea de un pacto es únicamente un modelo, cuya posibilidad de llevar a la práctica, al igual que otras alternativas, habrá de examinarse con mayor detalle. El Comité de asistencia al desarrollo de la OCDE y los organismos donantes bilaterales han dado a conocer los enfoques que dan a la cooperación para el desarrollo, que son muy parecidos al enfoque del experto independiente. El estudio del CAD de 1996 Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation; el estudio del Organismo Sueco de Desarrollo Internacional de 1997, Development Cooperation in the 21st Century; el Libro Blanco de 1997, de la Secretaría de Estado para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, Eliminating World Poverty: A challenge for the 21st Century, y el informe sobre investigación de políticas del Banco Mundial, Assessing Aid, todos exponen detenidamente los ingredientes esenciales sobre los cuales puede construirse el enfoque de un pacto para el desarrollo propuesto por el experto independiente. El experto independiente examinará dicho enfoque en consulta con estos organismos.

85. Al igual que la cooperación internacional puede utilizarse con el fin de elaborar programas para la realización del derecho al desarrollo, también puede valer para evitar el deterioro en el disfrute de estos derechos en los países en desarrollo que hacen frente a crisis financieras o de otro tipo. Sería conveniente examinar esta cuestión con algunos estudios de casos al objeto de elaborar un enfoque general de cooperación para el desarrollo.

86. Una vez debidamente elaborado este enfoque sería conveniente pensar en un foro de debate bajo los auspicios de la Comisión de Derechos Humanos, en el que un grupo de gobiernos representativos pudiera examinar con las instituciones financieras internacionales y los organismos de ayuda o el CAD y los países en desarrollo interesados los problemas encontrados en el proceso de realización del derecho al desarrollo y las posibles medidas que podrían adoptarse para superarlos. Dado que la Declaración sobre el derecho al desarrollo no es un pacto, el foro no podría tener la condición de órgano creado por los tratados y sus recomendaciones no tendrían fundamento jurídico. Pero como el objetivo es elaborar un enfoque basado en el consenso, este tipo de deliberaciones de composición abierta podría ser sumamente útil.

Cuadro 1

AOD de los países del CAD

	En porcentaje del PNB								
	1975-76	1985-86	1986/90	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Australia	0,53	0,47	0,39	0,38	0,37	0,35	0,34	0,36	0,30
Austria	0,17	0,28	0,22	0,34	0,30	0,30	0,33	0,33	0,24
Bélgica	0,55	0,51	0,45	0,41	0,39	0,39	0,32	0,38	0,34
Canadá	0,49	0,49	0,46	0,45	0,46	0,45	0,43	0,38	0,32
Dinamarca	0,53	0,85	0,91	0,96	1,02	1,03	1,03	0,96	1,04
Finlandia	0,17	0,43	0,58	0,80	0,64	0,45	0,31	0,32	0,34
Francia	0,42	0,58	0,59	0,62	0,63	0,63	0,64	0,55	0,48
Alemania	0,38	0,45	0,41	0,40	0,38	0,36	0,34	0,31	0,33
Irlanda	0,10	0,27	0,20	0,19	0,16	0,20	0,25	0,29	0,31
Italia	0,11	0,34	0,37	0,30	0,34	0,31	0,27	0,15	0,20
Japón	0,21	0,29	0,31	0,32	0,30	0,27	0,29	0,28	0,20
Luxemburgo	-	0,17	0,19	0,33	0,26	0,35	0,40	0,36	0,44
Países Bajos	0,77	0,97	0,96	0,88	0,86	0,82	0,76	0,81	0,81
Nueva Zelanda	0,47	0,28	0,25	0,25	0,26	0,25	0,24	0,23	0,21
Noruega	0,68	1,10	1,12	1,13	1,16	1,01	1,05	0,87	0,85
Portugal	-	0,06	0,19	0,30	0,35	0,28	0,34	0,25	0,21
España	-	0,09	0,13	0,24	0,27	0,28	0,28	0,24	0,22
Suecia	0,78	0,85	0,90	0,90	1,03	0,99	0,96	0,77	0,84
Suiza	0,19	0,30	0,31	0,36	0,45	0,33	0,36	0,34	0,34
Reino Unido	0,39	0,32	0,30	0,32	0,31	0,31	0,31	0,29	0,27
Estados Unidos	0,26	0,23	0,20	0,20	0,20	0,15	0,14	0,10	0,12
TOTAL CAD	0,32	0,33	0,33	0,33	0,33	0,30	0,30	0,27	0,25
del cual:									
Miembros de la UE	0,40	0,45	0,45	0,45	0,45	0,44	0,42	0,38	0,37

Cuadro 2

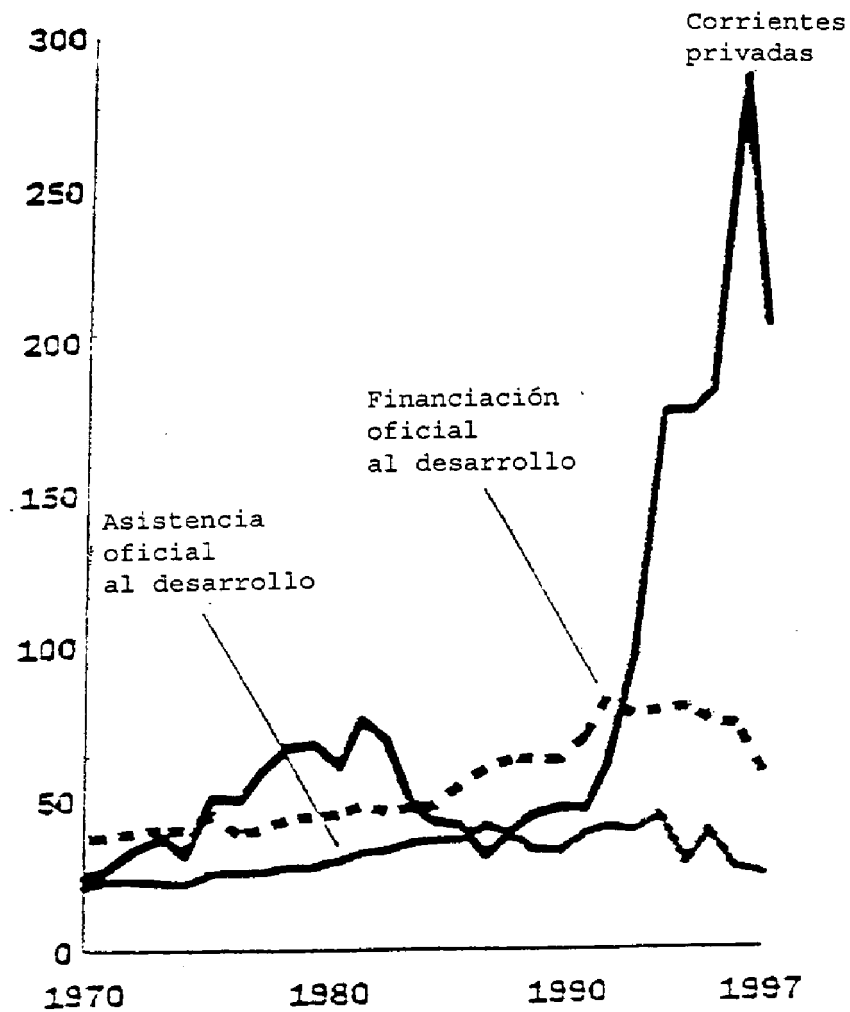
Tendencia a largo plazo de la AOD de los países del CAD

	Volumen de AOD (millones de dolares a precios de 1995 y tipos de cambio)			AOD por habitante del país donante dólares de 1995	
	1975-76	1985-86	1995-96	1985/86	1995/96
Australia	903	1 169	1 118	73	62
Austria	246	543	670	72	83
Bélgica	1 033	1 137	989	115	98
Canadá	1 611	2 154	1 914	85	64
Dinamarca	618	1 187	1 708	232	325
Finlandia	141	470	406	96	79
Francia	4 278	7 333	7 977	132	137
Alemania	5 258	7 663	7 709	99	94
Irlanda	25	84	165	24	46
Italia	659	2 971	1 906	52	33
Japón	5 452	10 817	12 702	89	101
Luxemburgo	-	26	75	136	185
Países Bajos	1 888	2 916	3 296	201	213
Nueva Zelandia	188	124	118	38	33
Noruega	486	1 138	1 263	274	289
Portugal	-	42	236	9	24
España	-	404	1 287	21	33
Suecia	1 358	1 704	1 783	204	201
Suiza	435	850	1 078	130	152
Reino Unido	2 883	2 887	3 174	51	54
Estados Unidos	10 551	12 642	8 282	53	31
TOTAL CAD	38 013	58 262	57 856	79	71
del cual:					
Miembros de la UE	18 387	29 368	31 381	-	-

Tras alcanzar un máximo en 1991 la ayuda ha disminuido

Figura 1  
Corrientes financieras a los países en desarrollo

Miles de millones de \$ E. U. de 1995



Fuente: Global Development Finance, 1998.