



Asamblea General

Distr. general
17 de agosto de 2000
Español
Original: inglés

Quincuagésimo quinto período de sesiones
Cuestiones relativas a los derechos humanos: cuestiones
relativas a los derechos humanos, incluidos distintos
criterios para mejorar el goce efectivo de los derechos
humanos y las libertades fundamentales
Tema 116 b) del programa provisional*

Derecho al desarrollo

Nota del Secretario General**

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del experto independiente sobre el derecho al desarrollo, Sr. Arjun Sengupta, con arreglo a lo dispuesto en la resolución 54/175 de la Asamblea General y en la resolución 2000/5 de la Comisión de Derechos Humanos.

* A/55/150 y Corr.1.

** De conformidad con la resolución 54/248, secc. C, párr.1 de la Asamblea General, este informe se presenta el 17 de agosto de 2000 para incluir en él información lo más reciente posible.



ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INFORME DEL EXPERTO INDEPENDIENTE SOBRE EL DERECHO AL DESARROLLO.....	1 - 72	3
I. INTRODUCCIÓN.....	1 - 3	3
II. CONTENIDO DEL DERECHO AL DESARROLLO	4 - 14	4
III. DERECHO AL DESARROLLO COMO DERECHO A UN PROCESO	15 - 25	7
IV. LA REALIZACIÓN DEL DERECHO AL DESARROLLO	26 - 38	11
V. ERRADICACIÓN DE LA POBREZA Y REALIZACIÓN DEL DERECHO AL DESARROLLO	39 - 63	15
VI. CONCLUSIÓN Y DIRECTRICES PROPUESTAS PARA LA APLICACIÓN DEL DERECHO AL DESARROLLO	64 - 72	26

INFORME DEL EXPERTO INDEPENDIENTE SOBRE EL DERECHO AL DESARROLLO*

I. INTRODUCCIÓN

1. En su decisión 1998/269, de 30 de julio de 1998, el Consejo Económico y Social, tomando nota de la resolución 1998/72 de la Comisión de Derechos Humanos, habida cuenta de la necesidad urgente de hacer nuevos progresos con miras a la realización del derecho al desarrollo, como se detalla en la Declaración sobre el derecho al desarrollo (resolución 41/128, de la Asamblea General, anexo), hizo suya la recomendación de establecer un mecanismo de seguimiento que incluyera la designación de un experto independiente que presentara al Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el derecho al desarrollo en cada uno de sus períodos de sesiones un estudio sobre el estado actual de aplicación del derecho al desarrollo. El experto independiente presentó el primer estudio (E/CN.4/1999/WG.18/2) en julio de 1999. El informe había de ser examinado por el Grupo de Trabajo en sus períodos de sesiones de septiembre y diciembre de 1999; sin embargo, el Grupo de Trabajo no pudo reunirse en 1999 y ha previsto reunirse el 18 de septiembre de 2000. El Grupo de Trabajo tiene ahora un año menos para llevar a cabo la labor que le asignó la Comisión de Derechos Humanos. El experto independiente ha estado aguardando a que el Grupo de Trabajo le diera instrucciones y le hiciera sugerencias sobre la continuación de su trabajo.

2. La Asamblea General, en su resolución 54/175, de 17 de diciembre de 1999, sobre el derecho al desarrollo pidió al experto independiente que le presentara en su quincuagésimo quinto período de sesiones informes amplios sobre, entre otras cosas, las consecuencias de la pobreza, el ajuste estructural, la mundialización, la liberalización financiera y comercial y la desregulación para las perspectivas de realización del derecho al desarrollo en los países en desarrollo. Las esferas temáticas sobre las que debía presentar información el experto independiente son muy amplias. Evidentemente no se trataba de que se incluyeran todas en un informe amplio sino de que se examinaran en varios informes, dejando al experto independiente que decidiera la secuencia de los temas pertinentes a la realización del derecho al desarrollo.

3. De conformidad con lo dispuesto en la resolución 54/175 de la Asamblea General, el experto independiente prevé presentar una serie de informes en los que se tratará de los distintos temas indicados en la resolución para que la Asamblea los examine en sus próximos períodos de sesiones. El presente informe versa sobre los temas relacionados con la pobreza, el modo en que afectan a las perspectivas de realización del derecho al desarrollo y la forma en que la erradicación de la pobreza puede contribuir a la realización de ese derecho. En el informe de 1999 sobre el derecho al desarrollo (E/CN.4/1999/WG.18/2) se exponen las características básicas del proceso necesario para realizar el derecho al desarrollo y un programa para hacerlo valer gradualmente. La erradicación de la pobreza es un componente fundamental de dicho programa, y el análisis de los temas relativos a la reducción de la pobreza pondría de relieve la naturaleza y las características del enfoque de la realización del derecho al desarrollo como

* El experto independiente expresa su agradecimiento a la Sra. Julia Hausermann, fundadora de Derechos y Humanidad, y al Sr. Sridhar Venkatapuram de la Harvard School of Public Health por su ayuda y sus observaciones sobre el presente informe.

derecho humano. En el presente informe se intenta exponer el estado actual de aplicación del derecho al desarrollo y fijar directrices para realizar ese derecho progresivamente, siguiendo las líneas trazadas en el informe de 1999 para realizar el derecho a los alimentos, el derecho a la enseñanza primaria y el derecho a la atención primaria de la salud.

II. CONTENIDO DEL DERECHO AL DESARROLLO

4. En el informe de 1999 (E/CN.4/1999/WG.18/2, párrs. 36 a 46) se analiza el contenido del derecho al desarrollo a partir del texto de la Declaración sobre el derecho al desarrollo. El párrafo 1 del artículo 1 de la Declaración dice así: "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". En el artículo se enuncian tres principios: a) hay un derecho humano inalienable que se llama derecho al desarrollo; b) hay un proceso *particular* de desarrollo económico, social, cultural y político en el que pueden realizarse plenamente todos los derechos humanos y las libertades fundamentales; y c) el derecho al desarrollo es un derecho humano en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en ese proceso particular de desarrollo, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él. El primer principio afirma el derecho al desarrollo como derecho humano inalienable y, como tal, el derecho no puede quitarse ni ser objeto de transacción. El segundo principio define un proceso de desarrollo desde el punto de vista de la realización de los "derechos humanos" enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otros instrumentos de derechos humanos aprobados por órganos de las Naciones Unidas. El tercer principio define el derecho al desarrollo como facultad para integrarse en ese proceso de desarrollo.
5. En otros artículos de la Declaración se desarrollan estos principios, tal como ya se expuso pormenorizadamente en el informe de 1999. El primer principio, que afirma que el derecho al desarrollo es un derecho humano, se reconoció universalmente en la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993 (A/CONF.157/24 (Parte I, cap. III)). En el párrafo 1 de la Declaración de Viena, la Conferencia Mundial reafirmó el derecho al desarrollo como derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales; también afirmó que el carácter universal de esos derechos y libertades no admitía dudas. Ello significa que todos los gobiernos, en particular los que elaboraron la Declaración y el Programa de Acción de Viena, se han comprometido a respetar el derecho al desarrollo como derecho humano en todos sus tratos y transacciones.
6. Tener un derecho significa estar facultado para reivindicar algo de valor ante otras personas, instituciones, el Estado o la comunidad internacional, quienes a su vez tienen la obligación de otorgar o ayudar a otorgar ese "algo" de valor. El Premio Nobel Amartya Sen ha descrito la opinión generalizada sobre las características esenciales de los derechos: "La existencia de un derecho presupone la existencia de un deber correspondiente. Si la persona A tiene derecho a X, debe haber algún agente, por ejemplo B, que tiene el deber de proporcionar X a la persona A"¹. El reconocimiento de un derecho implica necesariamente la

¹ Amartya Sen, Development as Freedom (Oxford University Press, 1999), págs. 227 a 231.

identificación de la persona que tiene la obligación de otorgar o facilitar el otorgamiento de ese derecho. Para justificar el uso de los derechos deben especificarse previamente el carácter de los elementos de valor que se consideran reivindicaciones o derechos, así como los agentes que tienen el deber correspondiente de otorgar esos derechos.

7. En los primeros tiempos del movimiento de los derechos humanos se interpretaba esta relación binaria de los derechos con los deberes en forma demasiado inflexible. Los derechos sólo eran aceptables si podían realizarse, y para ello era preciso vincular a los derechos o reivindicaciones con los deberes correspondientes y determinar los métodos que los titulares de esas obligaciones debían seguir para cumplirlas. Sen describe esta correlación desde el punto de vista del concepto kantiano de "obligación perfecta". Para quienes consideran que los derechos son "obligaciones perfectas", decir que toda persona tiene derecho a los alimentos no tiene mucho sentido si no se especifican los agentes responsables, sus obligaciones específicas y los métodos que han de seguir para cumplirlas.

8. Con el tiempo, este enfoque rígido e inflexible de los derechos ha dado paso a una comprensión más amplia de la relación derechos-deberes desde el punto de vista de lo que Sen denominada el concepto kantiano de "obligaciones imperfectas". En vez de establecer un vínculo perfecto entre derechos y deberes precisos de determinados agentes, tal como dice Sen "las reivindicaciones se dirigen generalmente a cualquiera que pueda ayudar", y los derechos se convierten en "normas" de comportamiento o de actuación de los agentes -sean otros particulares, el Estado o la comunidad internacional- que pueden contribuir a la realización de esos derechos. No obstante, a fin de que una reivindicación pueda reconocerse como derecho, sigue siendo preciso establecer la viabilidad de la realización del derecho. Una reivindicación no realizable, por loable que sea, puede ser en todo caso un objetivo de la sociedad, pero no un derecho o, como diría el filósofo Feinberg, un derecho "válido". Aun si todas las obligaciones fueran imperfectas, se habría de determinar su viabilidad, al menos en principio, es decir, se habría de indicar el modo en que los titulares de las obligaciones podrían garantizar el ejercicio de ese derecho si actuaran en forma coordinada con arreglo a un programa de acción debidamente establecido.

9. Pero, en principio, la viabilidad no conlleva automáticamente la realización efectiva, pues ésta depende de que todos los titulares de los derechos acuerden actuar conjuntamente con arreglo a un programa y a procedimientos vinculantes para cumplir dicho acuerdo. La promulgación de leyes que conviertan derechos "válidos" en derechos "legales" es uno de esos procedimientos, aunque no el único. Hay muchas otras maneras de hacer vinculante un acuerdo entre los distintos titulares de una obligación, principalmente cuando los responsables de esa obligación son distintos Estados Partes y las obligaciones imperfectas no pueden reducirse a obligaciones jurídicas. Aun si un derecho no puede plasmarse en una ley, puede realizarse si es posible establecer un procedimiento acordado para su realización. Dicho de otro modo, debe existir un procedimiento acordado, que puede ser vinculante para todas las partes desde el punto de vista jurídico o moral o por convención social, para realizar un derecho válido, o sea, un derecho que es factible realizar mediante la interacción entre los titulares del derecho y los de las obligaciones.

10. El reconocimiento de un derecho como derecho humano eleva la condición de ese derecho a la de la aplicabilidad universal y establece una norma de actuación para la persona, la institución, el Estado o la comunidad internacional a los que se dirige la reivindicación.

Ese reconocimiento confiere a la realización del derecho un carácter prioritario respecto de los recursos y capacidades nacionales e internacionales y, además, obliga a los Estados y a la comunidad internacional, así como a otros agentes de la sociedad, incluidos los particulares, a propiciar la realización de ese derecho. En el párrafo 1 de la Declaración de Viena se dice: "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". Reafirmando el compromiso asumido en el Artículo 56 de la Carta de las Naciones Unidas de tomar medidas conjunta o separadamente, la Declaración de Viena, en el párrafo 10, dice específicamente: "Los Estados deben cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo. La comunidad internacional debe propiciar una cooperación internacional eficaz para la realización del derecho al desarrollo y la eliminación de los obstáculos al desarrollo".

11. El programa que esboza el experto independiente para la realización del derecho al desarrollo se basa en este llamamiento a la cooperación internacional de la Declaración de Viena, que a su vez asumía prácticamente todo lo prescrito en la Declaración sobre el derecho al desarrollo adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986. En la Declaración de 1986, el deber de cooperar de la comunidad internacional se basaba en los Artículos 56 y 57 de la Carta de las Naciones Unidas, que tiene el rango jurídico de tratado internacional. En la Declaración de 1986 se define el derecho al desarrollo como derecho humano en el artículo 1, y seguidamente se enuncian claramente las obligaciones y responsabilidades correspondientes de los distintos agentes, de las que se trata en el examen del informe de 1999 del experto independiente (E/CN.4/1999/WG.18/2, párrs. 40 a 43). Por ejemplo, según el párrafo 2 del artículo 2 de la Declaración de 1986 "todos los seres humanos tienen individual y colectivamente la responsabilidad del desarrollo". Deben adoptar medidas adecuadas, teniendo en cuenta la necesidad del "pleno respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como sus deberes para la comunidad". Las personas deben actuar tanto individualmente como en cuanto miembros de las colectividades o comunidades y tienen deberes para con éstas que se han de cumplir al promover el derecho al desarrollo.

12. Los Estados, según el artículo 3 de la Declaración de 1986, "tienen el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización del derecho al desarrollo". El deber de los Estados es complementario del de los individuos y consiste básicamente en la creación de condiciones para la realización, y no necesariamente la realización efectiva, del derecho al desarrollo. Las medidas que deben tomar los Estados para crear esas condiciones se desarrollan en distintos artículos en los que se trata de las actuaciones tanto a nivel nacional como internacional. A nivel nacional, en el párrafo 3 del artículo 2 se señala que "los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas". Según el artículo 8, los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y también deben alentar la participación popular en todas las esferas. Además, en el artículo 6 se dice que los Estados deben adoptar "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 es fundamental para la realización del derecho al desarrollo, ya que "todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes".

13. Con respecto a la obligación de los Estados a nivel internacional, la Declaración de 1986 es tajante al subrayar la decisiva importancia de la cooperación internacional. Según el párrafo 3 del artículo 3 "los Estados tienen el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo" y deben cumplir sus deberes de modo que promuevan un nuevo orden económico internacional basado en la igualdad soberana, la interdependencia y el interés común. Esto se reitera en el artículo 6, cuando 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 de todos". Según el artículo 7, todos los Estados deben promover la paz y seguridad internacionales, así como el desarme completo, y tratar de lograr que los recursos de esta forma liberados se utilicen para el desarrollo global, en particular de los países en desarrollo.

14. Cabe destacar que en el artículo 4 se 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. En ese artículo se reconoce la necesidad de una acción sostenida para promover un desarrollo más rápido de los países en desarrollo. También se dice 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". Las consecuencias de esta frase se hacen más claras cuando se lee conjuntamente con el párrafo 3 del artículo 2, que dice que los Estados tienen el derecho y *el deber* de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas, y otros actores de la comunidad internacional tienen la obligación de facilitar ese proceso. Es evidente que los Estados no podrán formular y llevar a cabo por sí solos ese proceso, en un mundo que está cada vez más globalizado y es más interdependiente, sin la cooperación de otros Estados y de los organismos internacionales.

III. EL DERECHO AL DESARROLLO COMO DERECHO A UN PROCESO

15. En la Declaración de 1986 también se especifica que el derecho que se reivindica como derecho humano en el artículo 1 es un proceso particular de desarrollo. Un país puede desarrollarse de muchas formas -por aumento acusado del PIB, industrialización acelerada, crecimiento inducido por las exportaciones- que pueden tener como resultado el aumento de las desigualdades, la disparidad regional o internacional, la fluctuación del empleo con poca seguridad social pero no necesariamente la disminución de la pobreza o el mejoramiento de los indicadores sociales de la educación, la salud, la promoción de la mujer o la protección del medio ambiente. Es más, un país puede crecer convencionalmente sin que mejoren el goce de los derechos civiles y políticos ni la equidad y la justicia sociales. Estos procesos de desarrollo no se considerarían parte del proceso de desarrollo que en la Declaración de 1986 se reivindica como derecho humano. Sólo el proceso de desarrollo en el que pueden ejercerse plenamente todos los derechos humanos y las libertades fundamentales puede ser reivindicado por todo ser humano como derecho humano universal.

16. El proceso de desarrollo "en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales" se describe en varios artículos de la Declaración de 1986 como una serie de objetivos de políticas o medidas de desarrollo para la realización del derecho al desarrollo. Por ejemplo, según el párrafo 3 del artículo 2 dicho proceso de desarrollo sería el mejoramiento constante del "bienestar de la población entera 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". En el artículo 8 se especifica 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", así como "reformas económicas y sociales adecuadas" y la erradicación de todas las injusticias sociales; también se dice que la mujer debe participar activamente en el proceso de desarrollo.

17. En el informe de 1999 se examina en detalle el proceso de desarrollo que se reivindica como derecho humano. Como se trata de un proceso "en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales", está íntimamente relacionado con el ejercicio de los derechos civiles y políticos y la libertad de participar tanto en los procesos de adopción de decisiones como en el goce de los frutos de desarrollo en todas las esferas, lo cual no puede lograrse si no se disfruta plenamente de los derechos civiles y políticos. Por otra parte, el concepto de un proceso de desarrollo de esa índole tiene sus raíces en la realización de los principios de la equidad y la justicia social. Todo el movimiento de defensa de los derechos humanos se basa en la igualdad de trato de todo ser humano, en la igualdad de oportunidades y en la exigencia de la justicia. El movimiento para formular el derecho al desarrollo tuvo como motivación inicial el logro de un orden económico internacional más equitativo. La división Norte-Sur de los años setenta y los años ochenta ha perdido buena parte de su significado hoy en día y es preciso volver a replantearse el nuevo orden económico internacional. No obstante, la aspiración de alcanzar la equidad y la justicia social sigue siendo una motivación fundamental de todas las reivindicaciones de derechos humanos y no puede separarse de los programas para la realización del derecho al desarrollo.

18. La realización del derecho al desarrollo no se limita al mejoramiento del desarrollo humano. El concepto de desarrollo ya representa en sí una mejora considerable frente al concepto anterior de desarrollo basado en la expansión de la riqueza y de la producción de bienes o del producto interno bruto (PIB). Hay indicadores globales del desarrollo humano, tales como el índice del desarrollo humano que usa el PNUD, en el que se combina el PIB con algunos datos sencillos sobre salud y educación tales como la esperanza de vida, la tasa de alfabetización o los años de escolarización. Sin embargo, no se indica el modo en que se incrementan esos índices ni si contribuyen a la realización de los derechos humanos. En el Informe sobre el Desarrollo Humano del PNUD se trata a veces de la equidad y la justicia y las libertades básicas, pero esos aspectos no suelen servir de base de argumentos o programas para mejorar el desarrollo humano.

19. El enfoque del desarrollo humano y el de los derechos humanos son básicamente complementarios. El planteamiento del desarrollo basado en los derechos humanos puede considerarse como el desarrollo humano que tiene lugar de forma que se respeten los derechos humanos. Ese enfoque se caracteriza en la Declaración de 1986 y en otras resoluciones internacionales posteriores como un proceso basado en la participación, la rendición de cuentas, la transparencia, la equidad en la adopción de decisiones, la participación en el disfrute de los resultados del proceso, y el mantenimiento de todos los derechos civiles y políticos. Los objetivos del desarrollo se presentan como reivindicaciones o facultades de los titulares de los derechos que se supone deben ser protegidas y promovidas por los titulares de las obligaciones, respetando las normas internacionales de derechos humanos basadas en la equidad y la justicia. En el informe de 1999 (E/CN.4/1999/WG.18/2) se trata de los derechos que son reivindicaciones y derechos humanos que pueden hacerse valer y dimanar de la dignidad

humana sobre la base de equidad o la igualdad de todos los seres humanos. La equidad en ese sentido está estrechamente relacionada con la justicia o los principios de una sociedad justa; y el planteamiento del desarrollo basado en los derechos humanos debe garantizar que la realización de esos derechos mejora la equidad y la justicia.

20. En el informe de 1999 (E/CN.4/1999/WG.18/2, párr. 31) se dice que "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 los 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"². Por consiguiente la reducción de la pobreza es la contribución más importante que puede hacerse al mejoramiento de la equidad y la justicia. Todo aumento del desarrollo humano que se lleve a cabo en forma participatoria, responsable, transparente y no discriminatoria, y que entrañe una mejora de la equidad y la justicia y la reducción de la pobreza, será coherente con el enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos.

21. No obstante, el enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos no es lo mismo que realizar el derecho al desarrollo. Por ejemplo, aunque reducir la pobreza o mejorar la situación de la parte más vulnerable o más pobre de la población mejorará algún índice de la justicia, realizar el derecho al desarrollo, considerado como derecho a un proceso, exige tener en cuenta los elementos que contribuyen a la dinámica del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza. El PIB, la educación y la salud, que son variables básicas de los índices del desarrollo humano, serían también las tres variables más importantes de la reducción sostenida de la pobreza y la realización del derecho al desarrollo como proceso de desarrollo. Según el contexto, puede haber distintas variables de los derechos cuya interacción determina la realización del derecho.

22. El derecho al desarrollo como derecho a un proceso de desarrollo no es sólo un derecho general o la suma de un conjunto de derechos. Es el derecho a un proceso que amplía las posibilidades o la libertad de los individuos para aumentar su bienestar y conseguir lo que valoran. Los individuos pueden realizar varios de los derechos por separado, tales como el derecho a los alimentos, el derecho a la educación o el derecho a la vivienda. Es también posible realizar esos derechos por separado siguiendo el enfoque de los derechos humanos, es decir, con transparencia y responsabilidad, de forma participatoria y no discriminatoria, y con equidad y justicia. Podría ser incluso posible que el derecho al desarrollo no se realizara como un proceso de desarrollo en el que la realización de todos los demás derechos estuviera interrelacionada y vertebrada en un proceso sostenible. Análogamente, puede crearse un programa de políticas basado en la relación entre los distintos derechos que establezca un proceso que facilite la realización de esos derechos sin llegar a realizarlos en la práctica. El proceso debe distinguirse de los resultados del proceso. La realización de los distintos derechos (es decir, los derechos civiles y políticos, así como los derechos económicos, sociales y culturales) pueden ser los

² John Rawls, A Theory of Justice (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1971).

resultados concretos de distintos programas de políticas. El derecho a esos resultados es muy distinto del derecho al proceso que produce los resultados.

23. Todo proceso implica la interdependencia de distintos elementos. La interdependencia puede entenderse diacrónicamente, como una secuencia cronológica de sucesos conexos, o sincrónicamente, como interacción, en un momento concreto, de diversos elementos relacionados entre sí donde el valor de un elemento depende del valor de los demás. En el informe de 1999 (E/CN.4/1999/WG.18/2, párr. 67) se describe el derecho al desarrollo como un "vector" compuesto de diferentes elementos, tales como el derecho a los alimentos, el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho a la vivienda y otros derechos económicos, sociales y culturales, así como todos los derechos civiles y políticos, y las tasas de crecimiento de recursos representativos tales como el empleo, la producción y el consumo per cápita.

24. Se presentan dos características básicas de ese vector. En primer lugar, cada uno de los elementos o derechos deben realizarse según el enfoque basado en los derechos de que se ha tratado anteriormente. Ello significa que el derecho al desarrollo en su conjunto deberá también realizarse en forma acorde con ese enfoque, es decir basado en la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la no discriminación, así como la equidad y la justicia. En segundo lugar, todos los elementos son interdependientes por cuanto el nivel de realización de un derecho, por ejemplo el derecho a la salud, depende de los niveles de realización de otros derechos, como el derecho a los alimentos, el derecho a la vivienda, el derecho a la libertad y a la seguridad de las personas o el derecho a la libertad de expresión, que incluye la libertad de información. Del mismo modo, la realización de todos esos derechos en forma sostenible a largo plazo depende de las tasas de crecimiento del empleo, la producción y el consumo per cápita. Estas últimas variables económicas no sólo determinan la cuantía de los recursos necesarios para realizar los distintos derechos, sino que también afectan a la forma, a las fases y al espaciamiento temporal y físico de su realización.

25. El planteamiento del derecho al desarrollo como un vector de derechos y recursos tiene otra consecuencia fundamental para el proceso de realización de ese derecho. Toda mejora en la realización del derecho al desarrollo o aumento en el valor del vector será inequívoca si todos los elementos del vector mejoran o si al menos uno mejora y ningún otro empeora. De no ser así, y algunos elementos mejoran y otros se deterioran, o si mejora la realización de algunos derechos y se violan otros, el mejoramiento neto en el derecho al desarrollo en conjunto dependerá de la valoración relativa de los derechos, y del modo en que se compensen entre sí. Pero, cuando los derechos son todos derechos humanos, esa compensación no es posible, porque todos los derechos humanos se consideran inviolables y ninguno de ellos se considera superior o más importante que otro. Por consiguiente, si se viola un derecho cualquiera, aunque mejore la realización de todos los demás no se podrá considerar que ha mejorado el derecho al desarrollo. Entre los recursos puede haber alguna compensación entre sus componentes, tales como el consumo per cápita, la producción y el empleo según el carácter de su relación en la economía. Pero su efecto conjunto, que da un valor de recursos que determina la realización de los derechos, debe seguir aumentando a un ritmo sostenible para permitir el mejoramiento continuo de la realización del derecho al desarrollo. Resumiendo, el requisito para mejorar la realización del derecho al desarrollo es que al menos alguno de los componentes pueda realizarse cada vez en mayor medida y que, al mismo tiempo, no se deteriore la realización de otro derecho, no se

viole otro derecho -independientemente de si los derechos son civiles o políticos o se trate de uno de los derechos económicos, sociales y culturales- y se registre un crecimiento sostenido del total de los recursos.

IV. LA REALIZACIÓN DEL DERECHO AL DESARROLLO

26. En el informe de 1999 se propuso un programa para la realización del derecho al desarrollo (E/CN.4/1999/WG.18/2, párrs. 57 a 80), que el Grupo de Trabajo tal vez desee examinar en detalle. Puede haber otros programas que el Grupo de Trabajo también desee examinar. Pero en todos estos procesos es necesario tener presentes las características básicas de todo programa para la realización del derecho al desarrollo como parte de un proceso de participación en el desarrollo. Esas características pueden resumirse de la forma siguiente:

- a) La realización del derecho al desarrollo debería considerarse como un plan o programa global de desarrollo en el que algunos o la mayoría de los derechos se realizan y no se viola ningún otro derecho. Además debe registrarse un crecimiento sostenido de la economía en general, deben aumentar los recursos para la realización de esos derechos y debe mejorarse la estructura de producción y distribución que facilite esa realización. Este último aspecto puede ser importante para garantizar el mejoramiento de la equidad en una economía en proceso de crecimiento.
- b) El ejercicio de cualquiera de los derechos no puede producirse aisladamente, y deben concebirse planes o proyectos para el ejercicio de los demás derechos, teniendo en cuenta la coherencia cronológica y la interrelación con otros sectores.
- c) El proceso de aplicación del plan general y de realización de cada uno de los derechos debe llevarse a cabo según el enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos, es decir, con transparencia, responsabilidad y en forma no discriminatoria, y con participación, y con equidad y justicia. En la práctica, eso significa que debe contarse con planes que se formulen y apliquen a nivel de base y que los beneficiarios deben participar en el proceso de adopción de decisiones y de aplicación, así como en el disfrute equitativo de los beneficios. En resumen, ello implica la planificación con la participación de los beneficiarios.
- d) Las interdependencias de los distintos elementos del derecho al desarrollo deben ser determinadas por las instituciones económicas, políticas, sociales y jurídicas y por las normas y procedimientos de su funcionamiento; y para que el proceso de desarrollo se asocie al desarrollo humano y a la ampliación de las oportunidades con equidad y justicia será preciso un cambio fundamental en esas instituciones. La realización del derecho al desarrollo implicará, en esos casos, un cambio en el marco institucional, que pasará muchas veces de las instituciones nacionales a las internacionales.
- e) Aunque los titulares del derecho al desarrollo son los pueblos y las personas de los países en desarrollo tal como se indica en la Declaración de 1986, los titulares de las obligaciones son, en primer lugar, los Estados y la comunidad internacional, así como los demás miembros de la sociedad civil nacional e internacional. Sería por tanto necesario especificar las políticas que los Estados Partes y la comunidad

internacional -entendiendo por tal los organismos internacionales, los países donantes y otros gobiernos, así como las empresas multinacionales- deben aplicar para propiciar el ejercicio de esos derechos.

27. Tal como se indica claramente en la Declaración de 1986, los principales responsables del ejercicio del derecho al desarrollo son los Estados. Los beneficiarios son los individuos. La comunidad internacional tiene la obligación de cooperar para que los Estados puedan cumplir esas obligaciones. La importancia de la cooperación internacional se hace aún más evidente cuando la realización del derecho al desarrollo se considera, no como la realización de unos cuantos derechos aislados, sino como el ejercicio de todos o la mayoría de los derechos en forma planificada acompañado de un crecimiento suficientemente alto y sostenible de la economía y un cambio de su estructura. Un Estado Parte puede lograr aisladamente el ejercicio de uno o dos derechos, como el derecho a la educación o a la atención primaria de la salud haciendo algunos cambios en el marco jurídico y reasignando los recursos disponibles en el país; pero muchos países no podrán aplicar por sí solos un plan de desarrollo con cambios institucionales si no cuentan con ayuda considerable o con la cooperación de la comunidad internacional.

28. La mayoría de los países en desarrollo carece de los recursos y de los medios necesarios para alcanzar un nivel de vida o un crecimiento económico razonablemente altos, por no hablar de realizar los derechos que requerirían un cambio en la estructura global de la economía. Esos países necesitarían la asistencia y la cooperación de la comunidad internacional no sólo para transferir recursos que complementen los propios, sino también para realizar cambios en las instituciones y en las normas del funcionamiento de la economía internacional que se precisarían para que los países menos adelantados participaran y disfrutaran de los beneficios de las transacciones comerciales internacionales, las corrientes financieras, las transferencias de tecnología y las comunicaciones. Con el aumento de la mundialización la mayoría de los Estados han perdido su flexibilidad para seguir políticas independientes. Los cambios en la economía internacional y en las operaciones institucionales y los mercados internacionales pueden reducir a cero los beneficios de la realización de cualquier derecho en muy poco tiempo. Además, puede resultar imposible concebir planes o programas para que un Estado realice el derecho al desarrollo sin contar específicamente con la cooperación internacional y prescindiendo de ésta.

29. Fueron los países en desarrollo los que iniciaron el movimiento en pro del derecho al desarrollo como reivindicación dirigida a la comunidad internacional. Se asociaba al movimiento para el establecimiento de un nuevo orden económico internacional en el que los países en desarrollo debían participar en pie de igualdad en el proceso de adopción de decisiones del sistema económico internacional y disfrutar de los beneficios de todas las transacciones económicas internacionales. Se consideraba que el mundo estaba dividido, a grandes rasgos, entre Norte y Sur, entre países industrializados y países en desarrollo, y que los países del bloque soviético apoyaban en general al Sur manteniéndose al margen de esa división. El derecho al desarrollo, además de ser una reivindicación de trato equitativo en todas las transacciones internacionales de los países en desarrollo, se centró principalmente en la transferencia de recursos y en el trato preferencial de esos países en las finanzas y el comercio internacionales.

30. Buena parte de los supuestos de los que partían los países en desarrollo entonces ha perdido su validez. El mundo no está tan claramente dividido entre Norte y Sur; la guerra fría ha terminado, y el bloque soviético se ha desintegrado. Pero aunque sigue habiendo diferencias

considerables en los intereses de los países en desarrollo, debido a sus distintos niveles de desarrollo, su dependencia de la cooperación internacional no ha cambiado, exceptuando a algunas economías recientemente industrializadas. La mayor parte de los países en desarrollo siguen estando faltos de recursos y necesitan una cantidad considerable de recursos procedentes de los países industrializados para complementar sus recursos propios. Muchos de ellos se encuentran atrapados por la deuda y no pueden escapar de ella sin la cooperación internacional. Gran número de esos países todavía necesita mecanismos institucionales especiales para estabilizar los precios de sus productos básicos o detener la fluctuación de las ganancias obtenidas con las exportaciones. Cierta número de países en desarrollo todavía necesita un trato preferencial para que sus productos tengan acceso a los mercados de los países industrializados. Buena parte de sus exportaciones encuentran hoy barreras arancelarias y no arancelarias en los mercados industrializados protegidos. Además, la estructura del sistema financiero internacional sigue sin alentar las corrientes de capital privado hacia la mayoría de los países de bajos ingresos, y cualquier conmoción externa puede provocar el pánico en el mercado internacional de capitales, lo que tiene como resultado la huida del capital de la mayoría de los países en desarrollo. Los países en desarrollo todavía necesitan de la cooperación internacional para poder hacer frente a esos problemas.

31. La cooperación internacional no consiste únicamente en la transferencia de recursos. En gran número de países, para alcanzar muchos de los objetivos relacionados con el derecho al desarrollo puede ser más importante utilizar mejor los recursos existentes que contar con corrientes de recursos adicionales. Muchos de los proyectos que se aplican siguiendo el enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos, tienen como resultado un aumento en la transparencia, la rendición de cuentas y la participación, lo cual puede redundar en una reducción de los gastos públicos y, por tanto, de la dependencia de la ayuda extranjera. Ello no significa que no sea preciso aumentar la transferencia de recursos de los países desarrollados a los países en desarrollo. La disparidad en los recursos es aún muy considerable en muchos países en desarrollo, especialmente en los más pobres en los que no se invierte capital privado. Tal vez sea preciso plantear el mejoramiento de la eficacia de la ayuda, particularmente para aumentar las corrientes de capital privado a muchos países de bajos ingresos, pero en ningún caso se propone la reducción de esas corrientes.

32. En una economía cada vez más mundializada, la cooperación internacional deberá adoptar diferentes formas para resolver los problemas antes mencionados, como el problema de la deuda, la disminución de los precios de los productos básicos y la inestabilidad de los ingresos procedentes de las exportaciones, la reducción del proteccionismo en los países desarrollados y el problema de las deficiencias del sistema financiero internacional. Además, no hay que olvidar las inmensas lagunas en la esfera de la tecnología y los graves peligros que amenazan al medio ambiente. Si no se abordan esos problemas, los gobiernos de los países en desarrollo no tendrán suficiente capacidad de maniobra para aplicar planes o programas de políticas eficaces que les permitan realizar el derecho al desarrollo.

33. La responsabilidad general de los países en desarrollo por lo que hace al ejercicio del derecho al desarrollo según el enfoque de los derechos humanos no disminuye aunque no se obtenga la cooperación internacional en la medida deseada. En el enfoque basado en los derechos humanos la responsabilidad de los Estados sigue siendo absoluta. Los Estados deben promulgar leyes, adoptar las medidas adecuadas, iniciar actividades públicas, formular planes para la participación de los beneficiarios a nivel de base, asignar las inversiones y reestructurar la

producción para promover la equidad y el crecimiento sostenible con los recursos de que dispongan en un marco determinado de cooperación internacional. Si el nivel de esa cooperación internacional mejora, podrán realizar esas tareas con más eficacia. Pero los Estados no deben esperar a que se produzca el aumento sin hacer nada para facilitar la realización del derecho al desarrollo y proteger, promover y facilitar el disfrute de todos los derechos civiles y políticos, así como los derechos económicos, sociales y culturales.

34. El deber de la comunidad internacional de cooperar para facilitar la realización del derecho al desarrollo es también absoluto, y es imperativo llegar a un acuerdo sobre un marco para la cooperación internacional que permita a los Estados, con la ayuda de la sociedad civil, realizar el derecho al desarrollo de toda la población de los países en desarrollo. Como la realización del derecho al desarrollo es un proceso se puede actuar gradualmente, creando un marco y abordando distintas esferas con arreglo a los recursos financieros, técnicos e institucionales de que se disponga.

35. En el informe de 1999 el experto independiente presentó una propuesta para la creación de un marco por medio de un pacto internacional de responsabilidad recíproca entre los Estados y la comunidad internacional (E/CN.4/1999/WG.18/2, párrs. 69 a 76). Seguidamente propone la realización, para empezar, de tres derechos: el derecho a los alimentos, el derecho a la enseñanza primaria y el derecho a la atención primaria de la salud. Esos tres derechos se eligen porque son parte integrante del derecho a la vida y porque se consideran fáciles de aplicar, en vista de la considerable labor que ya han hecho al respecto diversas instituciones internacionales. En consonancia con este enfoque también podría incluirse otro derecho en el país interesado siempre que se realizara en el marco de un pacto internacional y se integrara en el plan de desarrollo para realizar todos los derechos antes mencionados.

36. En lugar de comenzar con un plan de desarrollo general, el Estado puede también concentrarse en un programa para la erradicación de la pobreza. Podría dejarse que fueran las fuerzas del mercado las que logran el desarrollo general de la economía, sin demasiada intervención de las políticas excepto si se refieren a incentivos o a procesos para ampliar las inversiones en infraestructura. Los Estados podrían dedicarse entonces primordialmente a la erradicación de la pobreza siguiendo el enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos.

37. Si es posible generar un consenso más amplio sobre la cooperación internacional para la erradicación de la pobreza ese enfoque podría ser conveniente para realizar el derecho al desarrollo. La erradicación de la pobreza está en consonancia con el enfoque basado en los derechos humanos porque mejorar el bienestar de los sectores más vulnerables de la población equivale a seguir los criterios de equidad y justicia antes mencionados. Según ese sistema de justicia, si se mejora la situación de entre el 30 ó 40% de la población no importa lo que pase a los sectores más ricos de la población. En otras palabras, no es necesario preguntarse si la dependencia de las fuerzas del mercado será suficiente para el bienestar de los sectores más ricos de la población. El único problema que hay que plantearse es si la excesiva dependencia de las fuerzas de mercado no crea las condiciones para que se produzca una crisis económica y financiera que pueda exacerbar, súbitamente, la pobreza o aumentar el número de personas que viven en la pobreza. Sería preciso contar con suficiente cooperación internacional, por ejemplo creando una entidad crediticia para casos extremos o servicios financieros para emergencias

dentro de las instituciones internacionales, para hacer frente a esos problemas. El consenso y la buena voluntad que se generarán en el marco de esos arreglos podrían canalizarse a los programas para la erradicación de la pobreza.

38. El planteamiento del experto independiente podría aplicarse también en el contexto de la erradicación de la pobreza como un programa para realizar el derecho al desarrollo. La pobreza tiene, al menos, dos dimensiones. La primera es la pobreza de ingresos, que se expresa como porcentaje de la población de un país que no llega a un nivel mínimo de ingresos o de consumo. La segunda es la capacidad de los pobres para salir definitivamente de la pobreza mejorando su acceso a servicios como los de salud, enseñanza, vivienda y nutrición. En ese contexto, la aplicación de políticas para realizar el derecho a los alimentos, el derecho a la salud y el derecho a la educación en el marco de la cooperación internacional por medio de un pacto internacional sería perfectamente coherente con un programa para la reducción de la pobreza de ingresos. La formulación y aplicación de todas las políticas del programa debe basarse en un planteamiento de los derechos humanos en el que sean prioritarias la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la no discriminación junto con la equidad en la adopción de decisiones y la participación en los beneficios o, en otras palabras, la participación plena de los beneficiarios pobres.

V. ERRADICACIÓN DE LA POBREZA Y REALIZACIÓN DEL DERECHO AL DESARROLLO

39. Durante el decenio de 1990, los resultados de varias conferencias internacionales y de las iniciativas de varias organizaciones internacionales y países donantes contribuyeron a la formación de un consenso mundial sobre la integración de los derechos humanos con los programas de desarrollo. En la tercera Conferencia de Derechos Humanos, celebrada en Viena en junio de 1993, se reconoció que el derecho al desarrollo era un derecho humano y se pidió a los Estados y a la comunidad internacional que cumplieren sus obligaciones en lo referente a permitir que los individuos y los pueblos de los países en desarrollo pudiesen disfrutar de ese derecho al desarrollo. Posteriormente, en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, celebrada en El Cairo del 5 al 13 de septiembre de 1994, se adoptaron importantes programas en materia de población y desarrollo desde la perspectiva de los derechos humanos. Esos programas se ampliaron en la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing del 4 al 15 de septiembre de 1995, en la que los Estados reafirmaron su compromiso de promover los derechos de la mujer, eliminar la discriminación y garantizar una igualdad de trato en el marco del programa más amplio del desarrollo. En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague del 6 al 12 de marzo de 1995, los jefes de Estado y de gobierno se comprometieron a adoptar "una visión del desarrollo social" basada en la dignidad humana, los derechos humanos y la igualdad. Cinco años después, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y el futuro: en pos del desarrollo social para todos en el actual proceso de mundialización, un período de sesiones especial de la Asamblea General, celebrado en Ginebra del 26 al 30 de junio de 2000, se revisó la aplicación del programa de acción de 1995 y se adoptaron nuevas medidas e iniciativas para dar aplicación a los compromisos contraídos en Copenhague en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995. Fue en esa ocasión cuando los dirigentes mundiales manifestaron su compromiso de crear un entorno que permitiese a los pueblos lograr su desarrollo social. A ese efecto procederían, en el plano internacional, a "promover todos los derechos humanos, que son universales, indivisibles, interdependientes e

interrelacionados, incluido el derecho al desarrollo como derecho universal inalienable y como parte integral de los derechos humanos fundamentales, y a esforzarse por lograr que se respeten, se protejan y se observen"³.

40. Después de ello, en 1996, el Comité de Ayuda para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) propuso una asociación para el desarrollo mundial en un esfuerzo por lograr objetivos claramente especificados, tales como los siguientes: la reducción en la mitad de la proporción de personas que viven en una pobreza extrema para 2015; el establecimiento de una educación primaria universal en todos los países para 2012; la reducción en dos tercios de la tasa de mortalidad infantil respecto de los niños menores de cinco años y la reducción en tres cuartos de la mortalidad materna para 2015; y el progreso comprobado en la igualdad de los géneros y la ampliación de las facultades de las mujeres mediante la eliminación de la disparidad de los géneros en la educación primaria y secundaria para 2005. En la resolución del ECOSOC 1998/44, de 31 de julio de 1998, se señalan los esfuerzos realizados para conseguir esos objetivos así como la meta de reducir en una mitad, para 2015, la proporción de personas que viven en extrema pobreza. En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y el Futuro, celebrada en Ginebra en junio de 2000, se puso de relieve que en muchos países el número de personas que vivían en situación de pobreza había aumentado de hecho desde 1995 y se reafirmó el objetivo de disminuir en una mitad el número de personas más pobres para 2015.

41. Entre las medidas convencionales de la pobreza, el denominado índice de recuento es el más utilizado en general para estimar el número de personas que viven por debajo de un determinado nivel de pobreza en cada país. Si ese nivel de pobreza se fija en 1 dólar de los EE.UU. por día (medido en dólares de 1985 ajustados para establecer la paridad del poder de compra), según las estimaciones del Banco Mundial más de 915,9 millones de personas, con exclusión de las que viven en China, se encontraban por debajo del nivel de la pobreza en 1990. Ese número aumentó a 985,7 millones en 1998. Sin embargo, el número total de pobres en todo el mundo disminuyó durante ese período a causa del notable descenso, de casi un 40%, del número de personas que vivían por debajo del nivel de la pobreza en China. De todas maneras, en la actualidad hay alrededor de 1.200 millones de personas que viven en una pobreza abyecta.

42. En el cuadro 1 figuran estimaciones del porcentaje de personas que vivían por debajo del nivel de la pobreza, por regiones y por años, durante el período de 1987-1998.

³ Véase el primer compromiso, párrafo n), de la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social. (Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.96.IV.8, cap. I, resolución 1, anexo I, sec. C.)

Cuadro 1**Estimación de la proporción de la población que vivía con menos de 1 dólar por día, por regiones y años, y en 1987-1998**

Subregión	Proporción de la población comprendida por lo menos en una encuesta	Índice de recuento	1987	1990	1993	1996	1998
Asia oriental y el Pacífico (con exclusión de China)	90,8		26,6	27,6	25,2	14,9	15,3
	71,1		23,9	18,5	15,9	10,0	11,3
Europa oriental y Asia central	81,7		0,2	1,6	4,0	5,1	5,1
América Latina y el Caribe	88,0		15,3	16,8	15,3	15,6	15,6
Oriente Medio y África del Norte	52,5		4,3	2,4	1,9	1,8	1,9
Asia meridional	97,9		44,9	44,0	42,4	42,3	40,0
África subsahariana	72,9		46,6	47,7	49,7	48,5	46,3
Total	88,1		28,3	29,0	28,1	24,5	24,0
Total con exclusión de China	84,2		28,5	28,1	27,7	27,0	26,2

Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1999-2000 (Nueva York, Oxford University Press, 2000).

Nota: Las cifras estimadas corresponden a los países de cada región para los cuales se disponía de por lo menos una encuesta durante el período 1985-1998. La proporción de la población comprendida en esas encuestas figura en la columna 1. Las fechas de las encuestas con frecuencia no coinciden con las fechas del cuadro. Para llevar a cabo la armonización con esas fechas, se han ajustado las estimaciones de las encuestas mediante la utilización de la encuesta más próxima de que se disponía para cada país y la aplicación de la tasa de crecimiento del consumo procedente de la contabilidad nacional. Partiendo del supuesto de que la muestra de países comprendidos en las encuestas es representativa del conjunto de la región, se ha procedido entonces a la estimación del número de pobres por región. Indudablemente, ese supuesto tiene menos solidez en las regiones donde la cobertura de las encuestas es menor. El índice de recuento es el porcentaje de la población que se encuentra por debajo del nivel de la pobreza. También pueden verse detalles acerca de los datos y la metodología en Shaohua Chen y Martin Ravallion, "Global poverty measures 1987-1998 and projections for the future" (Washington, D.C., Banco Mundial), obra de próxima aparición.

43. En el cuadro 1 puede apreciarse que quienes mejores resultados alcanzaron en la reducción de la pobreza durante el período 1987-1998 fueron los países de Asia oriental y el Pacífico, con

inclusión de China, así como los países del Oriente Medio y el norte de África. Según el Banco Mundial⁴, la mayoría de esos progresos se lograron antes de la crisis financiera del período 1997-1998, y los datos procedentes de las encuestas nacionales sugieren que se registró un acentuado incremento de la pobreza en algunos de esos países. Incluso en China, la tasa de disminución de la pobreza se aminoró después de 1996.

44. Siguen en importancia los resultados conseguidos por los países del Oriente Medio y el norte de África, pues esos países se han beneficiado del aumento de los precios del petróleo. Sin embargo, si se fijase el nivel de la pobreza en 2 dólares diarios, lo que parecería más razonable para países de ingresos medios, el porcentaje de la población del Oriente Medio y el norte de África que vivía por debajo del nivel de la pobreza en 1998, sería de un 22%. Ello contrasta acentuadamente con el 2% que se registra cuando el nivel de la pobreza se establece sólo en 1 dólar diario, lo que según el Banco Mundial debería considerarse el nivel de la pobreza extrema.

45. El Asia meridional, donde se ha concentrado la mayoría de los pobres del mundo, hizo muy pocos progresos en la disminución de la pobreza durante este período, pues las tasas de pobreza disminuyeron desde un 44,9% en 1987 a sólo un 40% en 1998, a pesar del hecho de que el producto nacional bruto (PNB) del Asia meridional aumentó a una tasa media anual de un 4,9% entre 1965 y 1998. Esa tasa fue más elevada que la del crecimiento del PNB de los países de América Latina (un 3,5%), el Oriente Medio y el Norte de África (3,1%), y el África subsahariana (2,6%), aunque inferior a la de los países del Asia oriental (7,5%).

46. En América Latina, a pesar del crecimiento registrado durante el decenio de 1990, la tasa de pobreza permaneció en alrededor de un 15-16%. Esa tasa aumenta a aproximadamente un 36% si el nivel de la pobreza se establece en 2 dólares diarios. Un caso difícil es el de Europa y el Asia central, donde en 1990 había muy poca gente que viviese en una situación de extrema pobreza (menos de 1 dólar diario). Sin embargo, en 1998 más de 24 millones de personas, es decir, un 5% de la población, vivían con menos de 1 dólar diario y había hasta 33 millones de personas, o un 20% de la población, que vivía con menos de 2 dólares diarios.

47. La peor situación es la del África subsahariana. En 1987 había 217 millones de personas, es decir, un 46,6% de la población, que vivían en una situación de pobreza extrema (con menos de 1 dólar diario) en comparación con 291 millones de personas, o un 46,3% de la población, en 1998. Hubo una amplia variación entre los países en lo referente a la tasa de pobreza, pero sólo un corto número de ellos registró tasas inferiores a un 30%. En el caso de varios países la tasa fluctuó con bastante amplitud debido a los efectos de fenómenos exteriores, tales como el descenso de los precios de las materias primas, la disminución de la demanda mundial de exportaciones, la acentuada depreciación del tipo de cambio o la competencia, además de las guerras, los conflictos y los desastres naturales.

48. El índice de recuento de la pobreza, al calcular el número de personas que se encuentran por debajo del nivel de la pobreza, permite definir la pobreza desde el punto de vista de los ingresos o el consumo por persona. Puede facilitar las comparaciones internacionales la

⁴ World Bank, World Development Indicators 2000 (Nueva York, Oxford University Press, 2000).

utilización del criterio de 1 dólar diario, medido según la paridad de los poderes adquisitivos de compra, como nivel de la pobreza para identificar a las personas que encontrarse por debajo de ese nivel están en una situación de extrema pobreza. Sin embargo, para las decisiones de política interior de un país, resulta tal vez más pertinente el nivel de pobreza nacional, por ser el coste de un cesto representativo de productos de consumo que, según algunos criterios nacionales, puede considerarse como el mínimo necesario para una subsistencia estricta. Puede existir una gran diferencia entre las tasas de pobreza estimada según los dos métodos. En China, por ejemplo, en el período 1989-1994, el porcentaje de la población que se encontraba por debajo del nivel de pobreza nacional era de un 11%, en contraste con un 29,4% de la población que vivía con menos de 1 dólar diario. En el mismo período, las cifras correspondientes para la India eran de un 35% de personas que vivían por debajo del nivel de pobreza nacional en 1994, pero de hasta de un 52,5% de personas con menos de 1 dólar diario. En Indonesia, otro país con gran número de habitantes, las cifras correspondientes eran un 8% por debajo del nivel de pobreza nacional y un 14,5% con menos de 1 dólar diario. Todas esas cifras provienen del Informe sobre Desarrollo Humano del Banco Mundial, en el que figuran cifras para períodos comparables.

49. Desde la perspectiva de un enfoque del desarrollo humano basado en los derechos, el concepto de pobreza va mucho más allá que una concepción de la pobreza según los ingresos. Tal concepto significa la existencia de un nivel inaceptable de privación del bienestar, un nivel que en una sociedad civilizada se considera incompatible con la dignidad humana. Es una violación grave de los derechos humanos. La erradicación de la pobreza debería ser la prioridad primordial de una política encaminada a la aplicación del derecho al desarrollo.

50. Amartya Sen mantiene que la pobreza ha de considerarse como la privación de capacidades básicas en lugar de meramente como unos ingresos bajos, que es el criterio normal aplicado a la pobreza⁵. Durante casi dos decenios ha estado propugnando ese enfoque. Las capacidades están esencialmente relacionadas con los derechos humanos pues otorgan a los individuos una mayor posibilidad o libertad de existir y hacer cosas que consideran valiosas. De conformidad con ese enfoque, que amplía las dimensiones de la pobreza, el Banco Mundial la ha definido como consistente en bajos ingresos, así como en una limitada educación y poca salud, por lo que ha propuesto una estrategia de reducción de la pobreza basada en políticas encaminadas al aumento de los ingresos y una mayor inversión en educación básica y atención sanitaria⁶. Las capacidades no están sólo limitadas a la educación básica y a la atención sanitaria, aunque sean indudablemente importantes no sólo como valores sino también como incremento de la capacidad de los individuos para aumentar sus ingresos y bienestar. En varios estudios en los que se preguntaba a pobres de diferentes países cuál era a su juicio la característica básica de la pobreza, el resultado obtenido fue que si bien los ingresos tenían importancia también entraban en consideración otros aspectos tales como el bienestar y la buena salud, la seguridad, la justicia, el acceso a los bienes y servicios, la familia y la vida social⁷.

⁵ Amartya Sen, Development as Freedom (Oxford University Press, 1999).

⁶ Banco Mundial Informe sobre el desarrollo mundial, 1990 (Nueva York, Oxford University Press, 1990).

⁷ Robert Chambers, Poverty and livelihoods: whose reality counts?, Discussion Paper N° 347, Institute of Development Studies, University of Sussex, 1995.

51. La falta de dignidad, de seguridad, de autorrespeto y de justicia son todas manifestaciones de violación de los derechos humanos. Así pues, una estrategia de reducción de la pobreza debe basarse en la eliminación de esas violaciones y la elevación de los ingresos reales de los individuos, así como en los demás índices relativos a la calidad de la vida de una manera que estén en conformidad con el enfoque de los derechos humanos. En otras palabras, una estrategia de reducción efectiva de la pobreza tiene que ser una ilustración de la estrategia de aplicación del derecho al desarrollo.

52. En el cuadro 2 figura un perfil de pobreza humana mediante la utilización de varios indicadores sociales, así como dos índices de pobreza de ingresos, uno derivado de un nivel de pobreza de 1 dólar diario y el otro deducido de los niveles de pobreza nacionales. Esos índices de los indicadores sociales no son exhaustivos, y existen otras variables que han de tenerse en cuenta para determinar cualquier mejora de la calidad de la vida. Debe procederse por lo menos a una evaluación seria de los índices de la igualdad de los géneros desde el punto de vista de la actividad económica de las mujeres, su salud y el desglose de su educación por géneros. En varios estudios se ha establecido el vínculo esencial entre la igualdad de los géneros y la calidad de la vida y del desarrollo. Para hacer un balance, en el cuadro 3 figura alguna información sobre los géneros y la educación, pero para una estimación adecuada de las cuestiones consideradas se han de tener en cuenta otras varias variables relacionadas con los géneros. Toda esa información, con inclusión de datos acerca de otros índices de la calidad de la vida, figura en el Informe sobre el desarrollo humano, 1999-2000⁸. En los cuadros 2 y 3 puede verse que la situación de pobreza no puede evaluarse únicamente mediante la consideración de los bajos ingresos sino que está fundamentalmente relacionada con la calidad de la vida o la privación de capacidades.

⁸ PNUD, Informe sobre el desarrollo humano, 2000: derechos humanos y desarrollo humano (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.00.III.B.8).

Cuadro 2

Perfil de la pobreza humana: promedios ponderados, por subregiones

Subregión	Proporción de la población total que no se espera que sobrepase la edad de 40 años, 1995 (%)	Tasa de analfabetismo de los adultos, 1995 (%)	Proporción de la población total que no tiene acceso a agua potable, 1990-1996 (%)	Proporción de la población total que no tiene acceso a servicios sanitarios, 1990-1995 (%)	Proporción de la población total que no tiene acceso a los servicios higiénicos, 1990-1995 (%)	Niños menores de 5 años con peso insuficiente, 1990-1997 (%)	Niños que no han alcanzado el curso 5, 1996 (millares)	Proporción del PIB real por habitante (sobre la base de la paridad del poder de compra) entre el 20% de los ricos y el 20% de los pobres (%)	Proporción de la población total que vive con un dólar diario (medido en dólares de 1985 ajustados para tener en cuenta la paridad del poder adquisitivo), 1989-1994 (%)	Proporción de la población total que se encuentra por debajo del nivel de pobreza nacional, 1989-1994 (%)
Asia oriental	8,40	16,67	32,70	12,60	65,42	20,97	9,44	6,87	26,04	13,94
Asia oriental con exclusión de China	11,48	12,47	9,99	14,03	41,09	33,49	14,43	6,51	14,11	22,40
Asia meridional	2,34	50,80	18,93	22,24	66,79	51,27	37,51	4,84	44,92	35,02
América Latina	6,24	13,50	22,58	20,54	29,35	9,40	23,18	18,56	23,76	39,29
Oriente Medio	11,47	40,28	16,04	11,37	22,92	15,03	7,94	5,89	4,54	25,94
África subsahariana	30,48	43,60	46,68	46,54	56,79	30,13	30,30	12,40	35,04	13,48

Fuente: PNUD, Informe sobre el desarrollo humano, 1998 (publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta E.98.III.B.41). Todas las cifras son promedios porcentuales ponderados mediante la población según los datos nacionales disponibles. Se excluye Europa central y oriental por disponerse únicamente de los datos referentes a Turquía.

Nota: Cálculos realizados únicamente sobre la base de la India para el período 1987-1997.

Cuadro 3

Género y educación, regiones geográficas seleccionadas, 1997 y 1998

Subregión	Alfabetización de las mujeres adultas, 1998 (porcentaje de las que tienen 14 años y más)	Alfabetización de las mujeres adultas, 1998 (en porcentaje de los hombres)	Proporción de la matriculación de las niñas en edad de la escuela primaria, 1997 (en porcentaje)	Matriculación de las niñas en edad de la escuela primaria, 1997 (en porcentaje de los hombres)	Proporción de la matriculación de las niñas en edad de la escuela secundaria, 1997 (en porcentaje)	Matriculación de las niñas en edad de la escuela secundaria, 1997 (en porcentaje de los hombres)
Estados árabes	47,3	66	82,1	91	56,8	85
Asia oriental	75,5	83	99,8	100	77,4	88
América Latina y el Caribe	86,7	98	92,4	98	65,8	102
Asia meridional	42,3	64	72,1	86		
África subsahariana	51,6	76	51,8	85	35,8	
OCDE			99,7	100	87,6	98

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre el desarrollo humano, 2000 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.98.III.B.41), cuadro 28, pág. 258.

53. Por ejemplo, el Asia oriental, con o sin la China, ha sido donde se han obtenido los mejores resultados respecto de la pobreza de ingresos, pero un elevado porcentaje de su población no tiene acceso al agua potable o a los servicios de higiene y se registra una proporción bastante elevada de niños menores de 5 años que no tienen el peso adecuado, mientras que el perfil de la educación de la mujer es cada vez más elevado. El Asia meridional está en peor situación que el África subsahariana en lo concerniente a la pobreza de ingresos, medidos mediante el porcentaje de la población que vive con menos de 1 dólar diario, pero se encuentra en mucho mejor posición en lo concerniente al porcentaje de la población cuya supervivencia no se espera que sobrepase la edad de 40 años, el acceso al agua potable, la disponibilidad de servicios sanitarios y el índice de la igualdad de ingresos. Sin embargo, la población del África subsahariana se encuentra en mejor situación en cuanto a la alfabetización de hombres y mujeres adultos.
54. En otras palabras, para un programa de erradicación de la pobreza, es necesario considerar varios índices conjuntamente, y un enfoque basado en el derecho al desarrollo exige tomar en cuenta el mejoramiento de cada uno de los índices mediante esquemas que deben aplicarse según el enfoque de los derechos humanos y como parte de un programa coordinado de crecimiento y desarrollo. El enfoque de los derechos humanos, cuando los beneficiarios tienen la posibilidad de participar en la adopción de decisiones y en la ejecución de los diferentes esquemas, de una manera transparente y responsable, y les corresponde además una participación equitativa en los beneficios, no es simplemente un fin en sí mismo que permita la aplicación del derecho humano al desarrollo. Existen muchos estudios en las ediciones recientes del Informe sobre el Desarrollo Mundial basados en experiencias internas y externas de los países que demuestran que ese enfoque también permite mejorar el resultado de los esquemas, aumentando el valor de los diferentes indicadores sociales. Así pues, el enfoque de los derechos humanos también permite mejorar la aplicación del derecho al desarrollo.
55. Para que una estrategia encaminada a la aplicación del derecho al desarrollo mejore la aplicación de cada uno de los distintos derechos es preciso coordinarla en un programa de desarrollo en el que figuren medidas para lograr un crecimiento sostenible de los recursos. En el enfoque de los derechos humanos, los recursos abarcan no sólo el PIB o la producción y el empleo, sino también los recursos legales, técnicos e institucionales. Cualquier mejoramiento de esos recursos aumenta las posibilidades de aplicar todos los demás derechos y de incrementar el valor de los restantes indicadores.
56. Si bien no ha habido ninguna duda en cuanto a los efectos positivos del mejoramiento de los recursos técnicos, institucionales y legales, no es clara la relación entre el crecimiento del PIB y los valores de esos indicadores. Ello se debe principalmente a la confusión existente entre lo que es necesario y lo que es suficiente en la relación entre un incremento del valor de los indicadores y un incremento del PIB. Para que el incremento del valor de los indicadores sea sostenido es necesario un mayor aumento del crecimiento del PIB. Pero un mayor crecimiento del PIB no es suficiente para que sea elevado el valor de los indicadores.
57. Existen varios estudios que demuestran cómo una reducción en la pobreza de ingresos está casi siempre asociada a un crecimiento de los ingresos o del consumo y que un crecimiento

negativo lleva consigo un aumento de la pobreza⁹. Sin embargo, para una tasa de crecimiento dada, los distintos países pueden tener diferentes valores de la pobreza de ingresos, según se distribuyan los resultados del crecimiento o cuál sea la estructura del crecimiento, si los sectores que producen productos con gran intensidad de mano de obra, tal como la agricultura, tienen un crecimiento superior o si las regiones que tienen un crecimiento de la población o de la mano de obra superior registran un crecimiento más rápido. En cuanto a las variables distintas de los ingresos y otros indicadores sociales, es posible en un momento dado aumentar esos valores reasignando los recursos dentro de un nivel de ingresos considerado. Pero ello no puede ser sostenible, ni siquiera a medio plazo, sin un incremento en la disponibilidad de recursos, especialmente cuando se espera que varios de esos indicadores, cada uno con su exigencia de recursos, registren juntos un incremento de manera coordinada en el marco de un programa encaminado a la aplicación del derecho al desarrollo.

58. Es importante apreciar las diferentes consecuencias en lo referente a los recursos cuando:

- a) se aplica cualquiera de los derechos separadamente y con independencia de los demás,
- y b) cuando se aplican todos o la mayoría de ellos al mismo tiempo en cuanto parte de un plan o programa de desarrollo. Existe la posibilidad de aplicar cualquiera de los derechos sin utilizar muchos recursos adicionales, simplemente con la utilización del nivel actual de gastos de manera más eficiente mediante una mejor asignación de ellos. En la mayoría de los casos será necesario que los Estados Partes procedan al ajuste de su método de funcionamiento y cumplan sus obligaciones respecto de los beneficiarios según el enfoque de los derechos humanos. Tendrán lugar efectos indirectos a causa de no dar cumplimiento a los demás derechos, pues como se ha señalado antes, el nivel de disfrute de cualquier derecho depende del nivel de disfrute de todos los demás. Sin embargo, esos efectos no se tendrán en cuenta si la preocupación se refiere a la aplicación de un solo derecho aisladamente. Si la aplicación de un solo derecho se considera parte de un plan de desarrollo, será preciso recurrir a la interdependencia entre los derechos o entre las corrientes de bienes y servicios que se reflejan en los indicadores sociales asociados a los distintos derechos. Ello exigirá un incremento sustancial de los recursos netos, con frecuencia hasta un nivel muy superior a los recursos nacionales de que se dispone.

59. Con el fin de mantener un nivel elevado y viable de crecimiento que aumente duraderamente la oferta de recursos, la mayoría de los países en desarrollo precisan que su tasa de inversión nacional sea superior a la tasa de ahorro, y ese foso debe colmarse mediante la oferta de ahorro extranjero o la transferencia internacional de recursos. Los países en desarrollo reclaman que la cooperación internacional, a la que tienen derecho en virtud de la aceptación internacional del derecho al desarrollo, abarque además una modificación del marco de las relaciones internacionales que les permita conseguir una parte equitativa de los frutos de las transacciones internacionales. La necesidad de tal cooperación será mucho mayor que un simple enfoque de los derechos humanos encaminado a la aplicación de derechos individuales.

60. Al parecer la comunidad internacional, en particular los países desarrollados donantes, el Banco Mundial, el FMI, el PNUD y las instituciones financieras regionales han comprendido también la necesidad de modificar sus métodos tradicionales de cooperación en el desarrollo y

⁹ Véase Martin Ravallion y Shaosha Chen, "What can new survey data tell us about recent changes in distribution and poverty?" World Bank Economic Review, vol. II, N° 2, mayo de 1997).

financiación de los países en desarrollo, por lo que han adoptado cada vez en mayor medida un enfoque basado en la asociación y la capacitación de los beneficiarios. En muchos países desarrollados el porcentaje del PIB destinado a la ayuda exterior ha disminuido en el decenio de 1990. Posteriormente se llegó cada vez con mayor frecuencia a la conclusión de que las corrientes de capital privado, que llegaron a representar una parte muy importante de las corrientes internacionales encaminadas a los países en desarrollo, no eran adecuadas para satisfacer las necesidades de desarrollo de esos países. Varios estudios realizados en países desarrollados permitieron ver que si los contribuyentes tuviesen el convencimiento de que la ayuda exterior se utilizaba adecuadamente y con eficacia, no tendrían inconveniente en que se aumentara. Así pues, la comunidad donante comenzó a revisar sus estrategias para la ayuda, confiando a los beneficiarios la preparación de sus programas y aceptando que las reformas de política estuviesen dictadas por sus propias necesidades y no sometidas a condiciones impuestas desde el exterior. Además, la orientación de su ayuda se dirigió a la supresión de la pobreza en su sentido más amplio de creación de capacidades y aumento de las posibilidades de acción de los pobres. Como se ha señalado en el informe de 1999, los ingredientes esenciales en que podría basarse el enfoque para un "pacto de desarrollo", como propone el experto independiente, fueron enumerados por el Comité de Asistencia para el Desarrollo en su estudio de 1996 titulado La conformación del siglo XXI: contribución a la cooperación para el desarrollo¹⁰, por el Organismo sueco de coordinación del desarrollo internacional en su estudio de 1997 titulado La cooperación para el desarrollo en el siglo XXI, por el Secretario del Reino Unido para el Desarrollo Internacional en su Libro Blanco de 1997 titulado La eliminación de la pobreza en el mundo: un desafío para el siglo XXI, y por el Banco Mundial en su documento sobre parámetros de política titulado Evaluación de la ayuda¹¹.

61. Para ilustrar esos cambios en el enfoque de la cooperación internacional, conviene mencionar aquí las características esenciales de las tres iniciativas. El Banco Mundial expuso en 1999 su Marco integral de desarrollo basado en cuatro principios: titularidad nacional del programa de política, programas basados en consultas nacionales, asociación con todos los inversores o donantes y atención a las preocupaciones sociales y estructurales, así como a las cuestiones financieras. No han adoptado ese marco muchos países pero uno que lo hizo, Bolivia en 1997, es un buen ejemplo de cómo esas iniciativas pueden conciliarse con el enfoque antes descrito del derecho al desarrollo. Bolivia adoptó un plan de acción nacional bajo la forma de un programa quinquenal de desarrollo con el fin de incrementar la tasa de crecimiento con una mejor distribución, elevar los niveles de los pobres y los marginados y robustecer el marco institucional para mejorar la justicia y combatir la corrupción de la administración. El plan para reducir la pobreza con dignidad y aumentar la capacitación se incluyó en un programa de cambio estructural, con estabilidad macroeconómica. El plan se preparó mediante un proceso de laboriosas consultas entre el Gobierno y la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos, las agrupaciones religiosas, los partidos de la oposición, el mundo académico y el sector privado. El Banco Mundial organizó la reunión de un grupo consultivo a la que asistieron todos los donantes con el fin de lograr una coordinación efectiva

¹⁰ Comité de Asistencia para el Desarrollo, La conformación del siglo XXI: contribución a la cooperación para el desarrollo, París, OCDE, 1996.

¹¹ Banco Mundial, Evaluación de la ayuda, Nueva York, Oxford University Press, 1998.

entre ellos. Como consecuencia de la reunión los donantes prometieron contribuciones para una ayuda superior a la precedente en un 45%.

62. La segunda iniciativa fue la preparación de los documentos acerca de la estrategia de reducción de la pobreza por varios países en colaboración con el FMI y el Banco Mundial, que servirán de base para aumentar la asistencia financiera procedente de una nueva línea de crédito del FMI, así como del Banco Mundial y otros donantes, en cooperación mutua. La estrategia se basa en la supresión de los obstáculos a la reducción de la pobreza, en medidas públicas bien estudiadas mediante un proceso de participación con el fin de lograr los objetivos de la reducción de la pobreza en un marco de crecimiento rápido y sostenido con estabilidad macroeconómica, y será el resultado de un proceso de diálogo y participación dentro del país entre el Gobierno, el sector privado y la sociedad civil. La estrategia estará en conformidad con el enfoque antes descrito para la aplicación del derecho al desarrollo si las preocupaciones relativas a los derechos humanos se toman en cuenta con claridad y se adopta un enfoque basado en los derechos para la formulación de los esquemas y políticas del Gobierno, así como para los métodos de cooperación internacional.

63. La tercera iniciativa se refiere a los esquemas de alivio de la deuda. La comunidad internacional ha reconocido cada vez en mayor medida que el alivio de la deuda es uno de los más importantes elementos de la cooperación internacional para permitir a los países pobres alcanzar un incremento razonable de los recursos que necesitan respecto de cualquier programa de reducción de la pobreza y mejoramiento del desarrollo humano. La iniciativa encaminada a aliviar la carga financiera de los países pobres muy endeudados se anunció en 1996 y fue objeto de una revisión en un programa ampliado de la Cumbre del Grupo de Países G-7 celebrada en Colonia en julio de 1999. De conformidad con ese programa, los países pobres deberían adoptar planes para la reducción de la pobreza según el documento sobre la estrategia a ese respecto redactado en colaboración con el FMI y el Banco Mundial. Es deplorable que no se hayan hecho muchos progresos en la aplicación de esa iniciativa. En Colonia los jefes de Estado o de gobierno del Grupo de los 7 países más industrializados ofrecieron reducir hasta en un 70% la deuda de 127.000 millones de dólares que pesa sobre 33 países empobrecidos, la mayoría de ellos de África. Pero un año después muy poco de esa oferta se ha materializado, aunque varios países han elaborado los programas pertinentes para la reducción de la pobreza.

VI. CONCLUSIÓN Y DIRECTRICES PROPUESTAS PARA LA APLICACIÓN DEL DERECHO AL DESARROLLO

64. A la luz de lo expuesto hasta ahora, podría ser útil volver a formular la estrategia para la aplicación del derecho al desarrollo que se ha propuesto en el informe de 1999. El derecho al desarrollo consiste brevemente en el derecho a un particular proceso de desarrollo que permite la aplicación de derechos económicos, sociales y culturales, así como de derechos civiles y políticos y todas las libertades fundamentales, mediante la ampliación de las capacidades y preferencias de los individuos. La aplicación de los derechos tiene que basarse en un programa de medidas coordinadas bajo la forma de un plan de desarrollo encaminado a conseguir el crecimiento del PIB y de otros recursos, así como el mejoramiento sostenido de los indicadores sociales relacionados con los diferentes derechos. Todos los esquemas individuales e interdependientes deben formularse y aplicarse siguiendo el enfoque basado en los derechos, así como en la capacitación y participación en el proceso de adopción de decisiones y de ejecución,

con transparencia y responsabilidad, equidad y no discriminación en el disfrute de los beneficios. Ese plan tendría un carácter totalmente diferente de las anteriores formas de planificación centralizada y estaría basado totalmente en una adopción de decisiones descentralizada con la participación y con los plenos poderes de los beneficiarios. El plan debe formularse mediante un proceso de consulta con la sociedad civil y los beneficiarios de una manera no discriminatoria y transparente.

65. En la fase inicial, ese plan de desarrollo puede centrarse en un programa bien establecido y orientado de erradicación de la pobreza en sus amplias dimensiones. No únicamente en la pobreza de ingresos sino también en la privación de capacidades. La reducción de la pobreza de ingresos exigiría un plan que no sólo aumentase la tasa de crecimiento del país sino que también modificase la estructura de la producción con el fin de facilitar el crecimiento de los ingresos de los pobres, así como el incremento de la igualdad en el consumo, tanto dentro de la región considerada como entre las demás regiones. Por otra parte, deberá lograrse un mejoramiento de los indicadores sociales que aumentan las capacidades siguiendo el enfoque basado en los derechos de conformidad con la tasa de crecimiento planeada de la producción global y de los indicadores y su interdependencia.

66. Para facilitar la realización del proceso de manera paulatina, el experto independiente propuso que se abordase primero la aplicación de tres derechos: el derecho a la alimentación, el derecho a la salud básica y el derecho a la educación primaria. Si un país prefiere dar prioridad a otros derechos, ello puede reflejarse sin ninguna dificultad en el programa. El experto independiente propuso la aplicación del programa mediante un pacto de desarrollo entre los países interesados y los representantes de la comunidad internacional, los principales donantes y las instituciones financieras internacionales. La finalidad de desplegar las actividades mediante ese pacto sobre el desarrollo es destacar la importancia de la cooperación internacional para la aplicación del derecho al desarrollo. El país interesado tendrá que aplicarlo sobre la base de los derechos. Los representantes de la comunidad internacional, que tal vez establezcan un grupo de apoyo, aceptarán la obligación recíproca de proporcionar toda la ayuda necesaria para la aplicación del programa, con inclusión de la participación en el costo del mismo si el país en desarrollo considerado hace frente a su responsabilidad.

67. Las obligaciones nacionales de un país en desarrollo que adopte el programa basado en los derechos se han enumerado en diferentes informes del Grupo de Trabajo del derecho al desarrollo. Entre esas obligaciones figuran las siguientes: a) se estimula a los Estados a que examinen la posibilidad de introducir modificaciones legislativas y constitucionales (cuando su sistema jurídico lo permita) con el fin de garantizar que las normas de los tratados tienen preferencia respecto de las normas internas y que las disposiciones de los tratados son directamente aplicables en el orden jurídico interno; b) los Estados deben tomar medidas para lograr que los pobres y los grupos vulnerables, con inclusión de los agricultores sin tierras, los indígenas y las personas sin trabajo tengan acceso a medios de producción tales como la tierra, el crédito y las posibilidades de autoempleo; y c) en aquellas esferas donde se hayan registrado o se estén registrando conflictos de cualquier tipo, los Estados deben garantizar que la población de las zonas afectadas pueda conservar el derecho de propiedad y todos los derechos legalmente adquiridos (véase el documento E/CN.4/1998/29, párrs. 63, 71 y 72). Análogamente, deben aplicarse la recomendación relativa a la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales, y las políticas que estimulan una mayor participación de su parte en la adopción de decisiones en el plano local y nacional, en especial la participación de los grupos que representan segmentos

vulnerables de la sociedad, tales como los pobres, las personas sin hogar y las personas sin trabajo, así como los grupos de interés público (por ejemplo, las organizaciones de consumidores y las que se ocupan del medio ambiente, los derechos humanos y los derechos de la mujer). Reviste la mayor importancia que los gobiernos introduzcan las modificaciones legales necesarias para garantizar la igualdad de los géneros en el trabajo, la educación, los cuidados médicos y otras actividades.

68. Las obligaciones de la comunidad internacional también se han expuesto en diferentes instrumentos relativos a los derechos humanos. Deben hacerse todos los esfuerzos necesarios para asegurar la igualdad de trato en la adopción de decisiones y el funcionamiento del sistema financiero y comercial internacional, por ejemplo el FMI, el Banco Mundial, la OMC y los acuerdos bilaterales destinados a reducir las fluctuaciones de los productos básicos y de los ingresos procedentes de las exportaciones, la disminución de la carga de la deuda y el mejoramiento del acceso de las exportaciones de los países en desarrollo, así como de las corrientes de capital que a ellos se dirigen.

69. Las obligaciones recíprocas que deberán especificarse en los pactos de desarrollo han de precisarse cuidadosamente. Los países en desarrollo deben aceptar la responsabilidad primordial de aplicar los programas para la observancia del derecho al desarrollo comprendido en el pacto, con todas las políticas y medidas públicas necesarias a ese efecto. En varios estudios del Banco Mundial y del FMI se señala que el proceso usual de incluir condiciones en los programas financieros no ha dado resultado en la mayoría de los casos porque esas condiciones parecían impuestas desde el exterior y por lo tanto los países en desarrollo no las asumían. Es imperativo que en la aceptación de condiciones u obligaciones de cualquier clase, los países en desarrollo consideren que redundan en su propio interés y se encarguen principalmente de su cumplimiento. En un enfoque basado en los derechos, ello es particularmente importante para lograr la igualdad de trato.

70. En un pacto de desarrollo, los países en desarrollo tendrán que asumir obligaciones relativas al cumplimiento y protección de los derechos humanos. La manera más equitativa de supervisar el cumplimiento de esas obligaciones sería el establecimiento en cada país de una comisión nacional en materia de derechos humanos, compuesta de personalidades eminentes del país considerado. A ese efecto, todos los países que quieran aplicar el derecho al desarrollo mediante pactos de desarrollo tendrán que establecer esas comisiones nacionales, que harán investigaciones y adoptarán decisiones acerca de las violaciones de los derechos humanos. Ese es en un principio el único procedimiento de prevenir las violaciones. Ningún país del mundo puede pretender que no se registra absolutamente ninguna violación de los derechos humanos en su territorio. Todo lo que pueden garantizar es que existe un mecanismo adecuado en el sistema jurídico para remediar esas violaciones. Si un país en desarrollo establece una comisión nacional en materia de derechos humanos de conformidad con las normas internacionales y esa comisión puede funcionar con independencia y sin ningún impedimento u obstáculo, al mismo tiempo que se promulga la legislación adecuada, existirá en tal caso una garantía suficiente de que el país cumplirá las obligaciones relativas a los derechos humanos según el pacto de desarrollo.

71. Las obligaciones de la comunidad internacional también han de figurar en el contexto del pacto de desarrollo. Si un país en desarrollo cumple sus obligaciones, los países donantes y las organizaciones internacionales deben garantizar la eliminación de todas las políticas

discriminatorias y todos los obstáculos al acceso comercial y financiero, así como una distribución adecuada del costo adicional de aplicar esos derechos. La participación exacta en ese costo puede decidirse caso por caso, o de conformidad con un entendimiento internacional en el que se atribuya, por ejemplo, la mitad de los costos adicionales a los representantes de la comunidad internacional y la otra mitad al país considerado.

72. Los detalles de los pactos y del enfoque basado en los derechos para la aplicación de un programa de esta clase pueden fijarlos sin mucha dificultad los expertos de los países interesados y de las organizaciones internacionales que desplieguen sus actividades en ellos y tengan experiencia en las esferas pertinentes. Lo que se necesita es la voluntad política y la determinación de todos los países que han aceptado el derecho al desarrollo como un derecho humano para proceder a su aplicación dentro de un plazo determinado con la obligación de adoptar medidas nacionales y cooperar internacionalmente.