



**Consejo Económico  
y Social**

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/2002/WG.18/6  
18 de septiembre de 2002

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

---

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS  
Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo  
Ginebra, 7 a 18 de octubre de 2002

**QUINTO INFORME DEL EXPERTO INDEPENDIENTE EN EL DERECHO AL  
DESARROLLO, SR. ARJUN SENGUPTA, PRESENTADO DE CONFORMIDAD  
CON LA RESOLUCIÓN 2002/69 DE LA COMISIÓN**

**Marcos para la cooperación para el desarrollo y  
el derecho al desarrollo**

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
RESUMEN .....		3
INTRODUCCIÓN.....	1 - 4	3
I. MODELO OPERACIONAL DEL DERECHO AL DESARROLLO - PACTO DE DESARROLLO .....	5 - 14	4
A. Importancia del crecimiento económico para el derecho al desarrollo .....	8 - 12	6
B. Elementos operacionales.....	13 - 14	8

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. NEPAD.....	15 - 24	10
III. MARCOS MID/DELP/CAC-MANUD .....	25 - 53	14
A. Principios y objetivos de política.....	26 - 27	14
B. Comparación con el modelo DD-PD .....	28 - 32	15
C. Análisis de las normas basadas en los derechos humanos según se recogen en los distintos marcos.....	33 - 49	16
D. Financiación de un desarrollo basado en los derechos humanos .....	50 - 53	21
<u>Anexo</u> : AOD aportada en 2000 por los países miembros del CAD.....		23

## RESUMEN

La Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 1998/72, estableció el mandato del experto independiente en el derecho al desarrollo y creó el Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo. El experto independiente debe presentar al Grupo de Trabajo, en cada uno de sus períodos de sesiones, un estudio sobre el estado de aplicación del derecho al desarrollo en ese momento, para que sirva de base a un debate de fondo. En su resolución 2002/69, la Comisión de Derechos Humanos pidió al experto independiente en particular que evaluara "los estudios por países pertinentes para el modelo operativo de su propuesta de pacto de desarrollo, teniendo en cuenta los distintos marcos nacionales, regionales e internacionales, incluida la Nueva Alianza para el Desarrollo de África". El presente informe se ha elaborado en cumplimiento de dicha resolución.

En el informe se incluye también una breve sinopsis de los principios en que se basan los marcos internacionales para la cooperación para el desarrollo, se comparan éstos con el marco para el derecho al desarrollo (DD) formulado por el experto independiente y se demuestra que algunos de estos procesos pueden ampliarse y modificarse para incorporar los principios básicos del concepto DD y su puesta en funcionamiento mediante un pacto (DD-PD). También se examina la financiación del desarrollo basado en los derechos humanos.

El experto independiente analiza el enfoque del derecho al desarrollo en diferentes marcos, tomando en cuenta sus principios, en particular los de participación, rendición de cuentas, transparencia y equidad, así como el respeto del principio de no discriminación, y llega a la conclusión de que el modelo DD-PD puede adaptarse a todos los mecanismos y marcos de cooperación para el desarrollo existentes. Subraya que dos requisitos fundamentales para integrar todas las actividades relacionadas con el desarrollo son reconocer que la realización de los derechos humanos debe ser un objetivo central y que debe existir un mecanismo de supervisión independiente basado en dichos derechos.

## INTRODUCCIÓN

1. En el quinto informe del experto independiente en el derecho al desarrollo<sup>1</sup> presentado al Grupo de Trabajo sobre el derecho al desarrollo se ahonda el examen de las políticas de cooperación para el desarrollo hecho en el cuarto informe, en el que el experto independiente explicó las particularidades de su propuesta de modelo operacional de pacto de desarrollo para la realización del derecho al desarrollo. La Comisión de Derechos Humanos, en el párrafo 21 de su resolución 2002/69, pidió al experto independiente que evaluara "los estudios por países pertinentes para el modelo operativo de su propuesta de pacto de desarrollo, teniendo en cuenta los distintos marcos nacionales, regionales e internacionales, incluida la Nueva Alianza para el Desarrollo de África". El presente informe se ha elaborado en cumplimiento de dicha resolución.

---

<sup>1</sup> El autor expresa su gratitud a la Sra. Diana Aubourg, su asistente de investigación del Centro François-Xavier Bagnoud para la Salud y los Derechos Humanos de la Facultad de Salud Pública de Harvard, cuya labor fue de suma utilidad en la elaboración del presente informe.

2. En su cuarto informe, el experto independiente, al elaborar su modelo operacional de pacto de desarrollo, hizo referencia a los marcos internacionales de la cooperación para el desarrollo, por ejemplo los documentos relativos a la estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), los Marcos Integrales de Desarrollo (MID), el sistema de evaluación común para los países (ECP) y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). En el presente informe se incluye una breve sinopsis de los principios en que se basa cada uno de estos marcos de desarrollo, así como sus objetivos, logros y limitaciones y sus modalidades de funcionamiento. Se intenta comparar los marcos DELP, MID y ECP/MANUD con el marco del derecho al desarrollo (DD) formulado en el instrumento operacional del DD del experto independiente, cual es el "pacto de desarrollo" (DD-PD). A la luz de este examen, se pretende demostrar que el proceso DELP/MID puede ampliarse y modificarse de modo de incorporar en él los principios básicos del enfoque DD.

3. El informe se centra en la iniciativa relativamente reciente de los países africanos denominada Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), a la que la Comisión, en su resolución 2002/69, expresó su apoyo y aprecio "como marco para el desarrollo y ejemplo práctico que podría estudiarse para la promoción de un enfoque del desarrollo basado en los derechos" (párr. 20). De hecho, esta iniciativa está muy emparentada con el espíritu y los principios del derecho al desarrollo y allana el camino para la aplicación del DD-PD. En el informe se analizará la NEPAD en el contexto del DD-PD y se sugerirán medidas para situarla en el centro del enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos.

4. El informe comienza con un breve examen general de enfoque del derecho al desarrollo y el pacto de desarrollo y continúa con un análisis de los elementos básicos de la NEPAD desde la perspectiva de dicho enfoque. Por último, se examinan los principios comunes de los marcos DELP, MID, ECP/MANUD y el modelo DD-PD y las diferencias que existen entre ellos, y se sugiere formas de integrarlos en el marco del derecho al desarrollo.

## **I. MODELO OPERACIONAL DEL DERECHO AL DESARROLLO - PACTO DE DESARROLLO**

5. En sus informes anteriores el experto independiente examinó con gran detalle el contenido del derecho al desarrollo<sup>2</sup>. Definió el derecho al desarrollo como un proceso particular de desarrollo en el que pudieran realizarse plenamente todos los derechos humanos y las libertades fundamentales. Esta definición deriva del texto de la Declaración sobre el derecho al desarrollo (1986), en que se define el desarrollo como un proceso global para mejorar el bienestar y se describen sus características. En ese proceso, todos los derechos humanos y libertades fundamentales pueden realizarse plenamente como un todo integrado, ya que están relacionados entre sí y son interdependientes. Se trata de un proceso diacrónico, y no de un hecho puntual. Todos los elementos, cuya mejora constituye el desarrollo, dependen unos de otros de manera sincrónica y diacrónica, y se van realizando progresivamente. El resultado del desarrollo, es decir la realización cada vez más perfeccionada de los diferentes derechos, y la forma en que se realizan, constituyen el proceso de desarrollo. Los resultados se obtienen de manera progresiva

---

<sup>2</sup> Primer informe, E/CN.4/1999/WG.18/2; segundo informe, A/55/306; tercer informe, E/CN.4/2001/WG.18/2; cuarto informe, E/CN.4/2002/WG.18/2.

y las limitaciones de los recursos que entorpecen su realización se van reduciendo poco a poco gracias al crecimiento económico y de manera compatible con las normas de derechos humanos.

6. El derecho al desarrollo es un derecho, de índole compleja, a beneficiarse de un proceso de desarrollo; no es un concepto global ni la suma de un conjunto de derechos. La integridad de estos derechos significa que si se transgrede cualquiera de ellos se transgrede también el derecho al desarrollo en todas sus facetas. El experto independiente describe esta realidad como un "vector" de derechos humanos compuesto de varios elementos que representan los diferentes derechos económicos, sociales y culturales, así como los derechos civiles y políticos. La realización del derecho al desarrollo exige perfeccionar este vector de manera de mejorar algunos de estos derechos, o por lo menos uno de ellos, sin transgredir los demás.

7. La realización de todos estos derechos interdependientes depende de la disponibilidad de los bienes y servicios necesarios para la realización de cada uno de ellos, así como del acceso a esos bienes y servicios. Tanto la disponibilidad de dichos bienes y servicios como su acceso se ven limitados por los recursos del país, representados, por ejemplo, por su producto interno bruto (PIB). La disponibilidad de cualquiera de los bienes o servicios correspondientes no puede aumentarse indefinidamente sin disminuir la disponibilidad de otros, a menos que aumenten los recursos del país. Del mismo modo, el acceso a los bienes o servicios correspondientes dependerá de las políticas públicas, en particular del gasto público, que no puede crecer indefinidamente sin el previo aumento de los ingresos fiscales; esto, a su vez, dependerá de que aumente el PIB del país. Por consiguiente, todo el proceso de desarrollo en que los derechos se realicen de forma conjunta deberá comprender un aumento del PIB, con lo que se reducirían las limitaciones financieras del país<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> La lógica de este proceso puede describirse de la siguiente manera: el estado de bienestar de un país o el nivel de desarrollo basado en los derechos ( $R_D$ ) puede definirse como:  $R_D = (R_1, R_2 \dots R_n)$  o como un vector del nivel de realización de los "n" derechos reconocidos como derechos humanos en los instrumentos internacionales. Cada  $R_i$  es un índice de la realización del derecho  $i^\circ$ , que depende de la disponibilidad o el abastecimiento del bien o servicio  $i^\circ$  correspondiente a ese derecho y el acceso o la manera en que los particulares pueden disfrutar de ese bien o servicio. Tanto la disponibilidad como el acceso a estos bienes dependen de los recursos o del PIB, que determinan su oferta, y de las políticas públicas, que los utilizan. Los  $R_i$ , que son interdependientes, pueden describirse como  $R_i = f(R_j, \text{PIB}, \text{política})$ ,  $j = 1, 2 \dots n; i \neq j$ .

El derecho al desarrollo es una mejora diacrónica de este nivel de bienestar y se puede describir como un vector  $dR_D = (dR_1, dR_2 \dots dR_n, g^*)$  donde  $g^*$  representa un crecimiento del PIB basado en los derechos humanos o un crecimiento con equidad, participación y otras normas de derechos humanos. Las políticas que determinan el acceso a los bienes y servicios que corresponden a esos derechos y su disponibilidad, así como la expansión de PIB sobre la base de los derechos humanos, son las obligaciones que deben cumplir los titulares de éstas para que estos derechos se realicen.

La condición para que mejore el derecho al desarrollo  $dR_D > 0$  se especifica en función de la mejora del vector, de manera que haya por lo menos un  $i$  para el que  $dR_i > 0$  y ningún otro derecho sea negativo, o  $dR_j \geq 0$ , lo que significa que la realización de algunos o por lo menos

### **A. Importancia del crecimiento económico para el derecho al desarrollo**

8. No siempre se comprende a fondo la importancia de incluir el crecimiento económico basado en los derechos humanos, junto con la equidad y la justicia (o g\*, descrita en la nota 3) entre los elementos constitutivos del derecho al desarrollo, es decir como el derecho a acceder a un proceso de desarrollo determinado. En diversos tratados internacionales se han reconocido como derechos humanos todos los demás derechos incluidos en el vector cuya mejora se considera desarrollo. Por ser un elemento constitutivo del proceso de desarrollo que resulta fundamental para la realización progresiva de los derechos humanos, es lógico y natural incluir el crecimiento económico basado en los derechos humanos entre los elementos del vector del DD.

9. Desde luego, si se reasignan y redistribuyen los recursos existentes, es posible mejorar la realización de algunos derechos, por separado e individualmente, durante algún tiempo y de forma limitada, sin necesidad de crecimiento económico. Por cierto, la falta de crecimiento económico no puede aducirse como excusa para no aplicar políticas que permitan realizar dichos derechos aprovechando al máximo, los recursos disponibles. No obstante, debe reconocerse que todos los derechos, en particular los civiles y políticos, exigen recursos para incrementar el abastecimiento de los bienes y servicios correspondientes y, posiblemente, también el gasto público. Por ende, para que todos o la mayoría de estos derechos se realicen plenamente y de forma conjunta en un entorno sostenible, deben tomarse medidas a fin de reducir la escasez de recursos financieros garantizando el crecimiento económico. Por sí misma, ninguna política de redistribución tendrá éxito durante mucho tiempo si no se reduce la disponibilidad de recursos y, por consiguiente, la realización de otros derechos, transgrediéndose así el multifacético derecho al desarrollo. Si el crecimiento económico no se incorpora expresamente en el cuadro general, el derecho al desarrollo quedará limitado a la posible realización de tan sólo algunos derechos y, aún más, por separado y de forma individual.

10. Para que el crecimiento económico se pueda incluir entre las reivindicaciones que representan el derecho al desarrollo, debe cumplir el requisito básico de facilitar la realización de todos los demás derechos. Todos los indicadores de desarrollo social no pueden menos de mejorar si la disponibilidad de los bienes y servicios correspondientes aumenta de conformidad con las normas de derechos humanos. En otras palabras, las políticas que se adopten para aumentar el crecimiento económico deben respetar las normas de derechos humanos, o estarán en contradicción con las políticas que se hayan aplicado para realizar todos los demás derechos. Dichas políticas deben ser equitativas, no discriminatorias y de índole participativa: en general, éstas son las características de la equidad. Si se aplican con responsabilidad y transparencia, respetarán los principios de la equidad y la justicia.

11. Esta caracterización del crecimiento económico en el contexto de la realización de todos los derechos humanos obedece al papel decisivo que desempeña en el derecho al desarrollo. No obstante, un crecimiento económico de equidad y justicia basado en los derechos humanos también desempeña un papel fundamental como elemento constitutivo del derecho al desarrollo, y de todos los demás derechos, cuya realización también puede utilizarse para medir los logros

---

uno de los derechos deberá haber mejorado y que no se transgrede ningún derecho civil, político, económico, social o cultural.

de una sociedad. Precisamente por esta razón los países en desarrollo siempre han defendido la causa del derecho al desarrollo. Desde un comienzo, los países en desarrollo propugnaron un orden internacional y una organización social que les permitieran salir de un pozo de subdesarrollo, pobreza y estado de privación general y crecer hasta alcanzar niveles de ingresos y de vida más altos; de esa forma, sus pueblos podrían vivir con dignidad y ellos, como países, serían tratados por los demás países con justicia y como interlocutores en pie de igualdad.

12. En algunos casos, el deseo comprensible y legítimo de los países en desarrollo de alcanzar el desarrollo económico se ha interpretado erróneamente como una demostración de apoyo a los derechos económicos, sociales y culturales únicamente, a expensas de los derechos civiles y políticos. Asimismo, como algunos países han ejercido presión para que se reconozcan sólo los derechos civiles y políticos como reivindicaciones legítimas de los derechos humanos, la mayoría de los países en desarrollo han interpretado esta situación como un rechazo de su aspiración al crecimiento económico en un orden internacional equitativo. La formulación del derecho al desarrollo presentada por el experto independiente puede servir para reconciliar estas actitudes en pugna. Se puede considerar que los derechos civiles y políticos, por un lado, y los derechos económicos, sociales y culturales, por el otro, tienen perfecta cabida en la aspiración a un crecimiento económico basado en los derechos humanos si se piensa que todos ellos son elementos constitutivos del derecho al desarrollo. No se puede permitir que ninguno pierda terreno; las políticas de los responsables a nivel nacional e internacional deberán encaminarse a maximizar la realización de por lo menos algunos de estos derechos, si no todos, según el contexto y las condiciones imperantes en cada país, así como las preferencias de su población<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> En su cuarto informe (párr. 16), el experto independiente hizo una comparación entre el derecho al desarrollo como derecho a un proceso de desarrollo y lo que Amartya Sen calificó de "metaderecho" (véase Amartya Sen, "The right not to be hungry", en Philip Alston y Katarina Tomasevski (ed.), *The Right to Food*, SIM, Países Bajos, 1984). El metaderecho a algo (x) se puede definir como el derecho a unas políticas p (x) que persigan genuinamente el objetivo de lograr que el derecho a x sea realizable. Aun cuando el derecho a x quede sin satisfacer o no pueda realizarse de inmediato, el metaderecho a x, p (x) podrá ser un derecho plenamente válido en tanto que puedan especificarse claramente todas las obligaciones conexas a p (x). Los resultados del proceso de desarrollo son los derechos humanos en tanto que el proceso de desarrollo que lleva a estos resultados consista también en derechos humanos. Sin embargo, el proceso de desarrollo lleva aparejados un programa de políticas y una realización gradual de los derechos que se han fijado como objetivos, con una coherencia y una sostenibilidad continuadas y grandes probabilidades de desembocar en los resultados finales previstos. Por consiguiente, el derecho a un proceso de desarrollo puede considerarse un metaderecho.

No obstante, se ha señalado al experto independiente que en el contexto de la legislación sobre derechos humanos, las políticas están vinculadas a "obligaciones", y como los "derechos" y las "obligaciones" son las dos caras de una misma moneda, tener un "derecho" significaría que los titulares de las obligaciones tienen la "obligación" de adoptar políticas que desemboquen en la realización de ese derecho. De manera que, si las personas pueden reclamar un derecho, también pueden exigir que el Estado y otros titulares de obligaciones las cumplan. Sin embargo, todavía puede representar una ventaja reclamar el cumplimiento de dichas obligaciones como metaderechos si las políticas correspondientes se pueden definir precisamente como

## B. Elementos operacionales

13. El marco DD se guía por principios derivados del marco normativo de los derechos humanos y del enfoque del desarrollo humano. Como se explicó en el *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*, subtítulo "Los derechos humanos y el desarrollo humano", el enfoque de los derechos humanos se centra en lo que las personas exigen de la conducta del Estado, los titulares de obligaciones y otros agentes para que garanticen sus derechos y libertades, mientras que el enfoque del desarrollo humano se centra en los efectos de diversos tipos de mecanismos sociales. Muchos de los instrumentos que se utilizan en este enfoque (el de desarrollo humano) miden los resultados de los mecanismos sociales sin tener en cuenta cómo se lograron. En el enfoque basado en los derechos humanos tanto los efectos como la forma en que se logran se consideran derechos y se especifican las obligaciones de los Estados y la comunidad internacional en su calidad de titulares de las obligaciones que deben rendir cuenta de su cometido y que están sujetos a la debida supervisión. Los Estados tendrían que adoptar políticas y hacer efectivos los derechos, y los miembros de la comunidad internacional tendrían la obligación de cooperar entre sí y con los Estados interesados para que esas políticas se aplicaran.

14. Una característica importante del enfoque DD es que hace hincapié en un programa operacional con políticas específicas de medidas nacionales y cooperación internacional dentro de un modelo operacional para la realización de los derechos humanos. El DD-PD tiene cuatro elementos operacionales básicos:

- a) *Un programa de desarrollo basado en los derechos humanos.* Todo un enfoque del desarrollo y cualesquiera normas de elaboración de políticas basada en los derechos humanos entrañan un proceso equitativo, no discriminatorio, participativo, responsable y transparente. La equidad (o la reducción de las desigualdades) es un tema fundamental del derecho al desarrollo; por su parte, la igualdad con respecto al crecimiento de los recursos (en particular el PIB, la tecnología y las instituciones) es un elemento fundamental del enfoque DD-PD. La no discriminación y la igualdad son principios gemelos. En la elaboración y aplicación de políticas y prácticas, no

---

responsabilidades y, por consiguiente, ser realizables, mientras que los derechos correspondientes siguen siendo derechos abstractos o "de fondo".

Probablemente es mucho mejor describir el derecho al desarrollo como el derecho a un proceso de desarrollo, denominándolo un "derecho básico", en el sentido en que utilizó el término Henry Shue (véase Henry Shue, *Basic Rights*, Princeton, 1980). Derecho básico es aquél cuyo disfrute es esencial para el disfrute de todos los demás derechos. Un derecho básico no es necesariamente superior o preferible a otros derechos, pero para que los seres humanos puedan "disfrutar" o "ejercer" otros derechos, "los derechos básicos deben cimentarse firmemente antes de que se puedan garantizar los demás derechos". Además, "si un derecho es auténticamente básico, todo intento de disfrutar cualquier otro derecho sacrificando el derecho básico será literalmente contraproducente, como cavarse una fosa" (Shue, págs. 19 y 20). Efectivamente, en ese sentido el derecho a un proceso de desarrollo puede describirse como un derecho básico con respecto a todos los demás derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Sin la realización del derecho básico no podrá disfrutarse efectivamente y de manera sostenida ninguno de los demás derechos.

debe haber discriminación por motivos de sexo, raza, idioma, filiación política o condición socioeconómica, ni discriminación entre los agentes, los interesados y los beneficiarios. El elemento de participación hace necesario que en todas las decisiones intervengan plenamente los beneficiarios, quienes deben tener total acceso al proceso de adopción de decisiones y considerarse "propietarios" del programa de desarrollo. Los derechos y obligaciones deben ser avalados por un sistema de rendición de cuentas que exija a los titulares de las obligaciones como los Estados y las organizaciones intergubernamentales que asuman la responsabilidad de respetar, proteger y realizar los derechos humanos. Esto lleva aparejado crear mecanismos de adjudicación y supervisión adecuados mediante un proceso oficial y legal u otro proceso independiente (legítimo). La transparencia exige que se expongan abiertamente todas las interrelaciones y vínculos entre los diferentes actores y medidas. Es este un requisito esencial para dar pie a la rendición de cuentas.

- b) *Objetivos en materia de reducción de la pobreza y de indicadores sociales.* Como se explicó en el cuarto informe, el diseño y ejecución de un programa de desarrollo basado en los derechos hace necesario determinar indicadores y puntos de referencia adecuados para supervisar la realización efectiva de cada derecho, así como un mecanismo para evaluar la interacción entre esos indicadores.
- c) *Pactos de desarrollo.* El pacto de desarrollo es un mecanismo para garantizar que todos los interesados reconozcan el carácter mutuo de las obligaciones de manera tal que las obligaciones de los países en desarrollo de ejecutar programas basados en los derechos humanos correspondan a obligaciones recíprocas de la comunidad internacional de cooperar para hacer posible la ejecución de esos programas. El propósito de los pactos de desarrollo es garantizar a los países en desarrollo que, si cumplen sus obligaciones, el programa para realizar el derecho al desarrollo no se verá comprometido por falta de financiación. La creación de un pacto de desarrollo comprende diversas etapas:
  - i) centrarse en la realización de un número reducido de derechos, como los objetivos de desarrollo del Milenio de reducir la pobreza, compatibles con las normas de derechos humanos;
  - ii) diseñar un programa de desarrollo nacional y solicitar un pacto de desarrollo;
  - iii) elaborar el programa en consulta con la sociedad civil, promulgar leyes para incorporarlo en la legislación nacional y crear una comisión nacional de derechos humanos;
  - iv) especificar las obligaciones de las autoridades nacionales y la comunidad internacional;
  - v) establecer un organismo de coordinación para los miembros de la comunidad internacional en el país de aplicación;
  - vi) organizar, para el país en desarrollo interesado, un grupo de apoyo en que estén representados los agentes interesados que, entre otras cosas, verificarán y

examinarán los programas de desarrollo, examinarán las obligaciones especificadas en ellos y decidirán la distribución de la carga entre los miembros de la comunidad internacional en cumplimiento de las respectivas obligaciones que les imponga el pacto;

- vii) evaluar y aplicar medidas adecuadas en los planos bilateral y multilateral (por ejemplo, alivio de la deuda, comercio, inversión);
  - viii) crear una institución financiera, denominada Fondo para la Financiación de los Pactos de Desarrollo, con promesas de contribución exigibles de todos los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE);
  - ix) determinar las necesidades de financiación residual del pacto de desarrollo de que se trate tras haberse aplicado todas las demás medidas de cooperación para el desarrollo y habida cuenta de las posibles contribuciones de los donantes multilaterales y bilaterales que tengan un interés especial en el país del caso; y
  - x) establecer con la ayuda del grupo de apoyo un mecanismo para recurrir a los "compromisos exigibles" de los miembros del CAD con el Fondo para la Financiación de los Pactos de Desarrollo de conformidad con los principios acordados de distribución de la carga.
- d) *Mecanismos de supervisión.* El mecanismo de supervisión del derecho al desarrollo tendría por misión evaluar la realización de los diversos derechos, por separado o en conjunto. El pacto de desarrollo es uno de los mecanismos internacionales que se proponen (independientemente de los órganos creados por tratados) para facilitar la realización del derecho al desarrollo y la financiación de medidas concretas.

## II. NEPAD

15. La Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), establecida en julio de 2001 en la cumbre celebrada por la Organización de la Unidad Africana (actualmente Unión Africana (UA)), ha sido descrita por sus creadores como "una visión y un programa de acción para reactivar el desarrollo del continente africano", así como un "plan de desarrollo integrado y detallado en que se abordan de manera coherente y equilibrada prioridades sociales, económicas y políticas de importancia fundamental"<sup>5</sup>. En la iniciativa se integran expresamente el desarrollo económico (a un 7% anual) y la promoción de la democracia, los derechos humanos y la erradicación de pobreza dentro del desarrollo social general cuando se asume el compromiso de alcanzar para 2015 los objetivos internacionales de desarrollo. El programa de acción de la NEPAD está estructurado en torno de tres temas generales. El primero es el establecimiento de condiciones para el desarrollo sostenible, entre las que figuran las siguientes: paz, seguridad, democracia y mejoramiento de la gobernanza política; buena gobernanza económica y empresarial; y fortalecimiento de la cooperación económica subregional y regional. El segundo

---

<sup>5</sup> NEPAD in brief, en el sitio Web [www.nepad.org](http://www.nepad.org).

se refiere a las prioridades programáticas que tienen por objeto salvar las diferencias de infraestructura en materia de energía, agua y saneamiento, transporte e información, y tecnología de la comunicación; el desarrollo de los recursos humanos mediante un aumento del alcance de los servicios de educación y salud; la agricultura y el desarrollo rural; y la sostenibilidad ambiental. El tercero se refiere a la movilización de recursos. Es de suma importancia que el programa comprenda mecanismos mediante los cuales los países interesados puedan seguir de cerca su propio rendimiento y someterse a la disciplina que entraña su examen por los demás países y las instituciones financieras internacionales.

16. Con arreglo a la estructura prevista, la NEPAD catalizará la aplicación del programa de acción por las instituciones designadas para ello. Se prevé que estas entidades "internalizarán el espíritu de los programas de la NEPAD en sus estrategias de desarrollo y planes de inversión"<sup>6</sup>. En el plano de los países, los gobiernos tendrán la responsabilidad primordial de captar y movilizar las actividades de la sociedad civil en bien de las ideas y el programa de la NEPAD. En el plano subregional, habrá comités económicos regionales que organizarán a los interesados subregionales en torno a las tareas de planificación, desarrollo y ejecución. La Unión Africana cumplirá esta función en el plano continental, creando comités especiales que impulsarán el avance de la NEPAD. Además, un comité de jefes de estado y de ejecución de la NEPAD, compuesto de 15 jefes de estado, individualizará cuestiones estratégicas en el plano continental, para lo cual establecerá mecanismos que permitan supervisar los progresos alcanzados en el logro de objetivos y normas y en la aplicación de las decisiones adoptadas anteriormente.

17. En los principales documentos de política de la NEPAD se formula el compromiso de que los países colaborarán con el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y los organismos de las Naciones Unidas para "acelerar la adopción y ejecución del marco general de desarrollo, la estrategia de reducción de la pobreza e iniciativas conexas"<sup>7</sup>. Se considera que la plena aplicación y la expansión de la iniciativa de los países pobres más endeudados (PPME) es fundamental para alcanzar objetivos macroeconómicos tales como el mejoramiento del entorno necesario para las inversiones. Los países de la NEPAD hacen un llamamiento para que se amplíe la iniciativa relativa a los PPME de forma de que abarque disposiciones para los países de ingresos medios que participen en el proceso de alivio de la deuda del Club de París y se trate de lograr la cancelación del 100% de la deuda. Afirman que la iniciativa relativa a los PPME deja a muchos de los países que participan en ella con niveles de deuda insostenibles y que los países no abarcados por la iniciativa también deberían beneficiarse de medidas de alivio de la deuda que les permitieran liberar recursos a fin de reducir la pobreza. Por tanto, la NEPAD no persigue sustituir las iniciativas de desarrollo existentes ni competir con ellas.

### **La NEPAD y el modelo de DD-PD**

18. El modelo de la NEPAD es perfectamente coherente con el modelo DD-PD. Su marco de política de desarrollo es muy análogo al enfoque expuesto en el pacto de desarrollo. Se basa en el impulso nacional, es de índole detallada, se cimenta en vínculos de colaboración y está

---

<sup>6</sup> NEPAD - Progress report and initial action plan, en el sitio Web [www.nepad.org](http://www.nepad.org), párr 63.

<sup>7</sup> NEPAD - Policy document en el sitio Web [www.nepad.org](http://www.nepad.org); párr. 119.

orientado al logro de resultados. Sin embargo, al diseñar y ejecutar programas, es necesario establecer mecanismos que garanticen que los programas se ajusten al enfoque del respeto de los derechos y se basen en criterios de equidad, no discriminación, participación, rendición de cuentas y transparencia, todo lo cual debe supervisarse debidamente. También deben captar la participación de las organizaciones de la sociedad civil. A este respecto, cabe destacar dos elementos clave:

- a) *Participación.* En el informe sobre los progresos logrados por la NEPAD se reconoce que, hasta la fecha, no ha movilizado suficientemente al sector privado ni a la sociedad civil para que apoyen el proceso participando más decididamente en él. Las organizaciones de la sociedad civil se han quejado de que la NEPAD se diseñó y estudió sin que se consultara ni pidiera colaboración a los grupos que se verían más afectados por sus políticas. El concepto de participación en el modelo DD-PD va más allá de celebración de consultas, pues es preciso que los beneficiarios participen activamente en el diseño, la ejecución y la supervisión de los programas. La NEPAD deberá estar preparada para elaborar métodos que permitan obtener esa participación.
- b) *El enfoque orientado hacia el mercado debe ajustarse para tener en cuenta consideraciones de derechos humanos, equidad y justicia.* Al aplicar un enfoque orientado hacia el mercado para diseñar políticas de desarrollo que aumenten la eficiencia general de sus economías, las autoridades de la NEPAD deberán estar en condiciones de ajustar dicho enfoque teniendo en cuenta el respeto de los derechos humanos, sobre todo en lo relativo a la equidad y la justicia. Con arreglo a dicho enfoque sin duda sería posible -y sus pueblos y la sociedad civil deberían considerar que el enfoque está en condiciones de hacerlo- modificar y supervisar los programas para evitar los errores de las políticas de ajuste estructural aplicadas anteriormente.

19. El modelo DD-PD se funda en la creencia de que, sobre los cimientos de un enfoque del desarrollo orientado hacia el mercado, es posible construir otro, basado en la liberalización y desregulación de la política económica, que aliente las iniciativas privadas, así como una política de derecho al desarrollo que no sólo promueva una alta tasa de crecimiento económico en condiciones de equidad, sino también alcance objetivos de desarrollo social en función de los derechos humanos. De hecho, los programas de la NEPAD que se lleven adelante de esta forma pueden llegar a ser ejemplos de cómo hacer realidad el derecho al desarrollo de los que podrían aprender aun organismos internacionales como el Banco Mundial y el FMI.

20. *Examen por los demás países.* La analogía operacional más importante es la creación del "mecanismo de examen entre los propios países africanos", que tiene por objeto alentar la adopción de políticas y prácticas que desemboquen en la estabilidad política y en un desarrollo sostenible. El proceso de examen entre los propios países africanos, que entraña la realización de estudios periódicos de las políticas y prácticas de los Estados participantes a fin de evaluar los progresos realizados, es análogo al mecanismo previsto en el modelo de pacto de desarrollo, cuyo objeto es evaluar las "obligaciones mutuas" existentes entre los países en desarrollo y la comunidad internacional. La principal diferencia es que el mecanismo de examen entre los países africanos no es aplicable a los agentes externos, como los donantes y las instituciones financieras internacionales que ejercen influencia en el proceso de desarrollo, en tanto que el pacto de desarrollo apunta primordialmente a lograr que los países donantes y los países en desarrollo se rindan cuentas entre sí. Para rectificar esta situación, deberá elaborarse un método

para que en la NEPAD se incorpore la rendición de cuentas de los colaboradores o asociados internacionales.

21. *Financiación.* De forma análoga al propuesto fondo fiduciario DD-PD conforme al cual, a manera de ejemplo, se pide que aumente en 50.000 millones de dólares de los EE.UU. la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) que aportan los países de la OCDE, la NEPAD también pide un aumento de la AOD, pues se espera que los países desarrollados hagan inversiones por valor de 64.000 millones de dólares para establecer dos fondos fiduciarios separados: uno para financiar actividades de mantenimiento de la paz y prevención de conflictos, y otro para financiar actividades de creación de capacidad y de ejecución de programas. A los fines de crear estos servicios de financiación, el modelo DD-PD podría ser útil para financiar la ejecución de los pactos de desarrollo con "contribuciones exigibles" de los colaboradores o asociados internacionales, sobre todo a los fines de determinar la distribución de la carga entre los miembros de la comunidad internacional.

22. *Democracia y buena gobernanza.* A diferencia de anteriores planes regionales y continentales para el desarrollo de los países de África, la NEPAD hace marcado hincapié en la democracia y la buena gobernanza, lo que coincide con el enfoque DD-PD. En la "declaración de democracia y de gobernanza política, económica y empresarial", los Estados miembros de la NEPAD expresaron su firme adhesión a la democracia y a la buena gobernanza, así como a la promoción y protección de los derechos humanos. En ella se exhorta a que se establezcan dinámicas organizaciones de la sociedad civil, incluso consolidando las instituciones de derechos humanos en los planos nacional, subregional y regional, y se promete apoyar la Carta Africana, la Comisión Africana y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos por considerarse que son instrumentos importantes para garantizar la promoción, la protección y la observancia de los derechos humanos, así como para asegurar una libertad de expresión responsable, incluida la libertad de prensa. Cada una de estas medidas ha quedado formulada expresamente en el enfoque DD-PD.

23. En su informe de mayo de 2002 sobre la NEPAD, la organización Rights and Democracy expresó la preocupación de muchas organizaciones y simpatizantes de la sociedad civil al señalar que todo enfoque del desarrollo de África basado en los derechos humanos dependía no sólo de una gestión fiscal prudente, de las inversiones extranjeras y de un mayor acceso a los mercados, sino también de una reorientación de los objetivos de desarrollo que permitiera satisfacer las obligaciones de derechos humanos de los Estados con arreglo a un proceso transparente, responsable y no discriminatorio<sup>8</sup>. Señaló, además, que la NEPAD no se ocupaba concretamente de los medios por los que podría aplicarse un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos ni indicaba cómo podría supervisarse a los gobiernos o pedirles cuentas de su actuación en virtud de las disposiciones de los tratados internacionales.

24. En suma, los modelos DD-PD y NEPAD tienen la misma premisa básica: erradicar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible. Sin embargo, a diferencia del enfoque DD-PD, la NEPAD aún no ha señalado expresamente la índole central (o primacía) de los derechos

---

<sup>8</sup> Rights and Democracy, "Human Rights and Democratic Development in Africa - Policy considerations for Africa's Development in the New Millennium", preparado como parte de los preparativos de la cumbre del Grupo de los ocho, 2 de mayo de 2002.

humanos. En lugar de eso, las consideraciones de derechos humanos (principalmente en el marco de la paz, la seguridad, la democracia y la gobernanza política) aparecen como medidas definidas de manera muy general. Los principios y objetivos de los derechos humanos no se integran debidamente en el plan global de acción estratégica. En el enfoque DD, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales se integran en un crecimiento económico basado en los derechos humanos, considerado un todo formado por elementos interdependientes, y no una serie de objetivos separados.

### **III. MARCOS MID/DELP/CAC-MANUD**

25. En 1999, el Presidente del Banco Mundial propuso la creación del Marco Integral de Desarrollo (MID) para satisfacer la necesidad de equilibrar el objetivo de un crecimiento y unas políticas macroeconómicas sólidas con el interés, de la misma envergadura, en reducir efectivamente la pobreza e incrementar la capacidad de las instituciones de promover el desarrollo. De esta forma, se alentaría la transición de unas estrategias de asistencia al desarrollo dirigidas por los donantes a otras dirigidas por los países. El Marco comprende también el compromiso de aumentar los elementos de colaboración, transparencia y rendición de cuentas mediante una activa participación y dirección de los gobiernos. Al mismo tiempo, el Banco Mundial y el FMI han adoptado diversas estrategias de participación para reducir la pobreza creadas por los países como base para conceder préstamos en condiciones de favor. Sobre la base de los principios del MID, el enfoque de la estrategia de reducción de la pobreza desembocó en la preparación de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). Son éstos acuerdos tripartitos entre el FMI, el Banco Mundial y los gobiernos participantes y se consideran el principal foro para la celebración de diálogos de política en todos los países que reciben préstamos en condiciones de favor de esas dos instituciones financieras internacionales. Actualmente, los programas de lucha contra la pobreza del Banco Mundial y el FMI, incluidas las medidas de alivio de la deuda aplicadas con arreglo a la iniciativa PPME exigen, como requisito, la existencia de un DELP (o un DELP provisional). El sistema ECP y el MANUD se pusieron en marcha en 1997. El objetivo general es incrementar los efectos de las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas fomentando una mayor integración de los organismos de la Organización que desarrollan actividades en el plano nacional con las actividades de desarrollo de cada país. El sistema ECP es primordialmente un instrumento para obtener información de diversas fuentes, incluida la sociedad civil. Como para utilizar el ECP no se necesita la aprobación de los gobiernos, con arreglo a ese sistema se pueden hacer observaciones sobre una amplia gama de cuestiones, incluidos los derechos humanos y la gobernanza. El MANUD, proceso de las Naciones Unidas de campo restringido, tiene por objeto reaccionar adecuadamente a las prioridades que se hayan determinado por conducto de la evaluación común para los países.

#### **A. Principios y objetivos de política**

26. Los DELP se guían por cinco principios básicos: a) dependen del impulso nacional, con una amplia participación de la sociedad civil y el sector privado; b) están orientados al logro de resultados que beneficien particularmente a los pobres; c) son detallados, en cuanto toman en consideración las múltiples dimensiones de la pobreza; d) están orientados a la colaboración, por lo que en ellos participan, coordinadamente, asociados o colaboradores bilaterales, multilaterales

y no gubernamentales; y e) actúan con una perspectiva a largo plazo de la lucha contra la pobreza.

27. En toda perspectiva a largo plazo han de incorporarse cuestiones macroeconómicas, sociales, estructurales e institucionales centradas en el desarrollo sostenible. Para alcanzar una total identificación con los proyectos, los gobiernos deben formular enfoques de amplia participación y desarrollar una capacidad institucional y un marco normativo que hagan posible que todos los interesados importantes se sientan "propietarios" de un programa de desarrollo dado<sup>9</sup>. Para que los países se identifiquen con las actividades y sientan que les pertenecen, es necesario también que se descentralice la adopción de decisiones, se evalúen los efectos sociales, se coordinen con eficacia las actividades de los colaboradores externos, y los grupos consultivos celebren reuniones. Toda colaboración estratégica exige la participación de los gobiernos, en todos sus niveles, y de la sociedad civil, el sector privado, los donantes, los organismos internacionales y otros agentes del desarrollo. De esta forma, las medidas de los donantes coincidirán con la estrategia nacional y se armonizarán los procedimientos y prácticas de todos los colaboradores o asociados del desarrollo.

### **B. Comparación con el modelo DD-PD**

28. Los DELP, el sistema ECP y el modelo MID-MANUD comparten, con el modelo de derecho al desarrollo, intereses teóricos análogos relativos a estrategias eficaces de lucha contra la pobreza en que los países se identifiquen con las actividades y se capte la participación de la sociedad civil. Todos ellos aceptan la premisa de que las medidas de desarrollo deben ser participativas, estar sujetas a la rendición de cuentas, y ser transparentes, equitativas y no discriminatorias. Cada uno de estos marcos de desarrollo apunta a un enfoque integrado para satisfacer necesidades básicas, ampliar capacidades y reformar instituciones. Si bien todos ellos se ocupan, en diverso grado, del desarrollo y de la aplicación de sólidas políticas macroeconómicas, cada una de ellas busca un equilibrio mejor entre el crecimiento económico, la gobernanza y el desarrollo social. Tanto los DELP como el modelo DD formulan un interés expreso en el crecimiento de los recursos (PIB, tecnología e instituciones) como forma de lograr la reducción de la pobreza, en el caso de los DELP, y la realización de los derechos básicos, en el caso del modelo DD-PD. En ambos se propugna la adopción de políticas de estabilidad macroeconómica para lograr el desarrollo sostenible, si bien con arreglo al modelo DD ese crecimiento debe ser coherente con las normas de derechos humanos, la equidad y la justicia social.

29. La colaboración de los interesados (tanto en el plano nacional como internacional) es también un principio que comparten todos estos marcos de desarrollo. El marco DD-PD se basa en un modelo de cooperación internacional facilitada por pactos de desarrollo. La hipótesis es que los DELP también deben orientarse hacia la colaboración y captar a agentes bilaterales, multilaterales y no gubernamentales tanto para su preparación como para su ejecución.

---

<sup>9</sup> Cabe observar que algunas organizaciones de la sociedad civil han criticado, en muchas ocasiones, el alcance de este proceso, aduciendo que en general la sociedad civil queda excluida de la planificación macroeconómica.

30. Los distintos marcos también consideran que la necesidad de que cada país se sienta "propietario" de las actividades es fundamental para establecer prácticas sostenibles y eficaces. Si bien el modelo DD-PD estimula planes de desarrollo preparados en su totalidad por un país en desarrollo que aspira a concertar un pacto de desarrollo, los DELP deben prepararse en cada país y adaptarse a las necesidades, circunstancias y objetivos específicos de ese país. En cada marco se formula el compromiso de aumentar la capacidad de los países de preparar, ejecutar y gestionar sus estrategias y planes nacionales de lucha contra la pobreza proporcionándoles asistencia técnica y ayuda para crear o fomentar las instituciones.

31. En los distintos marcos también se expresa interés por determinar indicadores y medidas de progreso, y se establecen plazos y objetivos específicos, teniéndose además en cuenta el hecho real de que los objetivos habrán de alcanzarse paulatinamente, así como la dificultad de satisfacerlos todos simultáneamente.

32. La diferencia básica entre el modelo DD y los demás marcos de desarrollo es el carácter central de los derechos humanos: todos los objetivos de política y los diversos índices de desarrollo social o de crecimiento económico han de verse como derechos humanos y lograrse respetando las normas de derechos humanos. El proceso de desarrollo de que, en calidad de derecho humano, tienen derecho a beneficiarse todas las personas, entraña obligaciones para los Estados y para la comunidad internacional que deben cumplirse aplicando la debida supervisión y los remedios aplicables.

### **C. Análisis de las normas basadas en los derechos humanos según se recogen en los distintos marcos**

33. La aplicación de los DELP, el MID y el sistema ECP-MANUD ha tropezado con muchos problemas. Algunos se deben a las circunstancias especiales de un país dado (por ejemplo, los países afectados por conflictos), en tanto que otros problemas o limitaciones obedecen a la estructura de los procesos propios del marco de desarrollo que proceda, a su diseño y sus formulaciones de política o bien a plazos restrictivos y prácticas burocráticas. La propuesta DD-PD permite resolver eficazmente muchos de estos problemas, pues en ella se prevén medidas explícitas basadas en el respeto de los derechos y obligaciones recíprocas para todos los que cumplen funciones con arreglo al modelo.

34. De todos los marcos, el de los DELP ha sido el más discutido, pues ha generado exámenes públicos, críticas y debates de la sociedad civil relativos tanto al proceso como a sus resultados. Por ello procede referirse a las inquietudes que con más frecuencia se han expresado respecto de los DELP -algunos de los cuales se aplican también al modelo ECP-MANUD- a la luz de los principios hechos valer para establecer un contraste entre los DELP y el modelo DD-PD, a saber, la medida en que se ajustan a las normas de derechos humanos de participación, rendición de cuentas, transparencia, equidad y no discriminación.

#### **1. Participación**

35. El proceso de participación en los DELP ha sido el más problemático. Los críticos han cuestionado la medida en que el proceso abarca a todos los interesados y es accesible, informativo y transparente en lo relativo a las políticas y prácticas de los gobiernos. En los informes preparados en 2002 por el personal del Banco Mundial y el FMI se señaló que los

donantes habían expresado preocupación por la falta de participación de determinados grupos en el proceso de participación<sup>10</sup>. Entre los grupos que no participan plenamente en el proceso de los DELP se cuentan las organizaciones de la sociedad civil (especialmente las que los gobiernos no miran con buenos ojos), los funcionarios de las administraciones locales, los representantes del sector privado, los sindicatos, los grupos de mujeres y los representantes directos de los pobres.

36. En un informe de 2001 de la organización Visión Mundial, se indicó que diversos estudios de casos demostraban la existencia de una tensión inherente entre la presión para preparar DELP que eran adaptaciones de planes ya existentes y la importancia que se daba al proceso de participación. Una queja frecuente de las organizaciones de la sociedad civil es que los gobiernos los convocan a reuniones cuyo objeto es lograr que apoyen planes ya formulados. Por lo general, las deliberaciones se centran en un número limitado de cuestiones sobre programas de reducción de la pobreza, sin abarcar debates sobre reformas estructurales y políticas macroeconómicas. Preocupa también a algunos donantes la falta de claridad acerca de su función, pues les frustra que no se les llame a participar en la preparación de los DELP provisionales ni en los diálogos entre el gobierno del caso y el Banco o el Fondo, cuando se realizan misiones. Algunos donantes indicaron que la prominencia de las evaluaciones conjuntas del Banco y el Fondo desviaba la atención de las evaluaciones de otros sectores y que el proceso de los DELP estaba dominado por el Banco y el Fondo.

37. En un informe de 2001 de la organización Ayuda Cristiana<sup>11</sup> se determinó que por lo general los pobres quedaban excluidos de los diálogos en que se preveía tratar reformas macroeconómicas importantes. Diversas ONG informaron invariablemente de que había dos procesos paralelos: uno en el que se examinaban "cuestiones sociales" y otro en que se estudiaban "cuestiones macroeconómicas". Las organizaciones de la sociedad civil tenían escasas oportunidades de referirse al conjunto de las políticas de ajuste que seguían prevaleciendo en los DELP nacionales y en el Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza. En algunos casos, se afirmó, los representantes del FMI señalaban que las recomendaciones a que hubieran dado lugar los diálogos con las organizaciones de la sociedad civil eran aplicables únicamente a la asignación de fondos para aliviar la deuda de los países pobres más endeudados y no al logro o ejecución de objetivos y políticas macroeconómicas. Esta situación hacía difícil que los países se identificaran genuina y plenamente con los planes de desarrollo. Además, hay diversos grupos comunitarios de base como organizaciones rurales, grupos locales de la sociedad civil y grupos de mujeres que tampoco logran participar en el proceso. En general, en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza no figura información sobre medidas concretas para hacer frente a la desigualdad basada en el género.

---

<sup>10</sup> Banco Mundial y FMI, "Examen del mecanismo de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP): principales conclusiones -15 de marzo de 2002", preparado por el personal del FMI y el Banco Mundial.

<sup>11</sup> Informe de política de Ayuda Cristiana, *Ignoring the Experts: Poor People's Exclusion from Poverty Reduction Strategies*, octubre de 2001, en el sitio Web [www.christian-aid.org.uk](http://www.christian-aid.org.uk).

## 2. Rendición de cuentas

38. La importancia central de la rendición de cuentas en las estrategias de desarrollo y de lucha contra la pobreza ha quedado reconocida en la formulación de los DELP, el MID y el sistema ECP-MANUD. La cuestión clave de la rendición de cuentas en estos marcos es el establecimiento de mecanismos transparentes y eficaces para los pobres y sus organizaciones respecto de los encargados de diferentes funciones, para que así se resuelvan debidamente sus quejas, y puedan aplicarse los remedios que correspondan. En el informe preparado en 2001 sobre el MID en 46 países se determinó que los progresos en rendición de cuentas eran muy lentos. Menos de la mitad de esos países tenían sistemas de información adecuados para coordinar el desarrollo y sólo una cuarta parte había establecido mecanismos para imponerse de los resultados de las actividades de desarrollo.

39. En diversos estudios sobre los progresos de los DELP (2002) se expresó preocupación acerca de una posible tensión entre el principio de la identificación de los países con los proyectos y la necesidad de que los donantes dieran cuenta del uso efectivo de sus recursos. En un documento sobre la cuestión se hace la advertencia de que hay divergencias de opinión acerca de las políticas que corresponde aplicar y la capacidad de ejecución, pues los donantes, por una parte, desean respetar la identificación de los países como "propietarios" de los proyectos y, por la otra, apoyar políticas y programas que contribuyan a lograr resultados coherentes con los mandatos de los propios donantes. Los gobiernos a menudo han denunciado la tendencia de los donantes de tratar de que se acepte la inclusión en los proyectos de sus propios temarios o zonas prioritarias, así como toda una gama de cuestiones no conectadas entre sí (por ejemplo, el SIDA, la gobernanza, el desarrollo rural y la corrupción).

40. En principio, la rendición de cuentas debería abarcar medidas que remediaron los errores que pudieran haber cometido los que deben rendir cuenta de su cometido. Sin embargo, en los marcos estudiados no siempre se ha establecido un paralelo entre las condiciones o medidas correctivas, por una parte, y las obligaciones específicas del país o de los agentes de la comunidad de donantes, por la otra. La mayoría de los países que han preparado DELP sufren una grave escasez de recursos. También carecen de la capacidad de llevar adelante procesos de participación amplia, elemento crítico para el éxito de los DELP. Muchos países no han recibido el monto adecuado de apoyo financiero y técnico de las instituciones financieras internacionales o de los países de la OCDE para llevar adelante un proceso eficaz de participación o para ejecutar plenamente los programas. Otro elemento que ha complicado considerablemente el problema es la insuficiente financiación de los PPME, a los que están ligados los DELP. Hay motivos atendibles para que se ofrezcan alivios de la deuda más considerables, y de mayor alcance, así como apoyos presupuestarios mayores, incluso aumentando la proporción de la ayuda bilateral destinada a prestar apoyo a los presupuestos, en contraposición a la asistencia destinada a la ejecución de proyectos. Sin un firme compromiso de la comunidad de donantes y un mecanismo apropiado de aplicación, no hay garantía alguna de que pueda llevarse a cabo ninguno de estos programas.

41. Faltan mecanismos adecuados de rendición de cuentas y de aplicación de normas para los titulares de distintas obligaciones, tanto en el plano nacional como en relación con las obligaciones de la comunidad internacional. En el plano nacional, la rendición de cuentas sufre también las limitaciones del concepto de identificación nacional y de las deficiencias de las prácticas de supervisión. En el plano internacional, si bien las instituciones financieras

internacionales no han proporcionado a los países suficiente apoyo financiero y técnico para ejecutar los programas, prácticamente no existen foros estructurados que permitan remediar la situación.

### **3. Transparencia**

42. La transparencia y la rendición de cuentas están estrechamente ligadas entre sí. A los fines de la contabilidad, se parte de la hipótesis de que hay cierto nivel de transparencia en todas las transacciones, lo cual, por lo demás, es necesario para la eficacia de todo proceso de participación. La transparencia en el diseño y ejecución de los programas es fundamental para llevar adelante cualquier programa de desarrollo. También debe basarse en la transparencia todo mecanismo de adjudicación y supervisión que permita garantizar la rendición de cuentas. En el informe de 2001 sobre los progresos logrados en la aplicación del MID en los países de bajos y medianos ingresos se señaló que muy pocos habían publicado o preveían publicar información sobre los avances de los programas. En general, tanto los gobiernos como los colaboradores externos continúan manteniendo una actitud de cautela en lo que se refiere al libre intercambio de información. Por otra parte, si bien las consultas han aumentado el nivel de las exigencias de transparencia, sólo un pequeño número de países ha dado acceso a todos los interesados, de manera transparente, a la información en materia de desarrollo de que dispone.

43. También se han formulado críticas al nivel de transparencia de los donantes, en particular de instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el FMI. En relación con los DELP, en el informe de Ayuda Cristiana se señala que "Pese a su interés en una "buena gobernanza" en el plano nacional y a la influencia que ejercen en el plano internacional, en miles de millones de personas, las propias estructuras y actitudes institucionales de las instituciones financieras internacionales son escandalosamente poco democráticas". Ello se refleja en su estructura de votación (los países del Grupo de los Siete tienen el 57% de los votos) y en su falta de transparencia (sus documentos más importantes siguen siendo de carácter confidencial y el público no tiene acceso a ellos).

### **4. Equidad**

44. Por lo general hay un claro vínculo entre la equidad y la no discriminación; ambas son consideradas los elementos más fundamentales del derecho internacional relativo a los derechos humanos. La desigualdad y la discriminación adoptan muchas formas, sea como desigualdades jurídicas de condición y de derechos, sea como políticas en que se hace caso omiso de determinados sectores de la población. Si bien en los instrumentos de derechos humanos se tienden a analizar la igualdad ante la ley y la igualdad de derechos, en el enfoque del derecho al desarrollo se procura atender a la necesidad de igualdad en cuanto al nivel o cuantía de los beneficios a que da lugar el ejercicio de los derechos. De resultados de ello, tanto las políticas como las medidas pertinentes deben basarse en un marco de desarrollo que reduzca y no permita que aumenten las disparidades de ingresos.

45. En todo enfoque basado en el ejercicio de derechos, debe haber consideraciones de equidad y justicia social que pesen en las políticas de desarrollo, sobre todo en los programas y políticas macroeconómicos de ajuste estructural. Las políticas macroeconómicas de los DELP insisten en su vieja pauta de recetas de política (como las de recuperación de los costos, privatizaciones y liberalización del comercio). Estas políticas pueden ser útiles para promover la eficiencia y

allanar el terreno a fin de aumentar la participación del sector privado en el logro de un crecimiento más elevado, pero no deben comprometer la capacidad de un país de satisfacer las necesidades y hacer valer los derechos básicos de su población. En muchos casos, los ingredientes fundamentales de los conjuntos de medidas macroeconómicas de los DELP parecen ser políticas tradicionales de ajuste con escasas innovaciones de fondo. En las evaluaciones del Banco y del Fondo se observó que algunos países (sobre todo en América Latina) hacían hincapié en que debía prestarse más atención a encontrar formas de alentar las inversiones privadas y el crecimiento del sector privado, sin circunscribirse a la eliminación de barreras y restricciones y al fomento de la privatización.

46. El experto independiente en ajuste estructural de la Comisión de Derechos Humanos afirma lo siguiente: "De lo que no se han dado cuenta los autores de la iniciativa en favor de los PPME es que dos decenios de programa estructural no ayudaron a los países a superar la crisis por medio de las exportaciones y que fue su incapacidad para servir la deuda y la consiguiente erosión social lo que motivó la iniciativa en favor de los PPME. El aumento de la malnutrición, la disminución del número de alumnos matriculados y el aumento del desempleo se han atribuido a las políticas de ajuste estructural. Sin embargo, esas instituciones siguen recetando la misma medicina como condición para el alivio de la deuda, desconociendo las pruebas abrumadoras de que los programas de ajuste estructural han aumentado la pobreza"<sup>12</sup>.

47. La experiencia de los países en relación con los DELP demuestra que, incluso en los países en que hubo cierta reducción del número de personas que vivían por debajo de la línea de pobreza, de hecho las desigualdades de ingresos han aumentado. En esos países, asimismo, se han reducido muy poco los índices de empobrecimiento. Los resultados ponen de relieve las dificultades que entraña lograr un equilibrio entre el crecimiento económico y la equidad. Aunque todos esos países experimentaron cierto crecimiento o registraron algún progreso en los sectores sociales, se mantuvo o aumentó el nivel de desigualdad. Por tanto, se obtuvo una mezcla de resultados desiguales, sin que se observara un progreso coherente con el concepto de desarrollo del modelo DD. Las medidas de desarrollo deben apuntar a reducir las disparidades o, por lo menos, a evitar que aumenten.

## **5. No discriminación**

48. En los DELP no se ha considerado mayormente la cuestión de la no discriminación, ni las cuestiones relativas a los derechos humanos en general. En las evaluaciones del personal del Banco y del Fondo, en diversos estudios oficiales y en los informes de distintas organizaciones de la sociedad civil se ha determinado que en muchos DELP no se ha estudiado concretamente la condición de la mujer u otros grupos vulnerables marginados, ni la de las poblaciones indígenas. En los DELP tampoco se ha hecho suficiente hincapié en la necesidad de que se adopten medidas a nivel nacional en bien de la seguridad de los niños, por ejemplo, redes estructurales

---

<sup>12</sup> "La iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados (PPME): evaluación de los derechos humanos en el marco de los documentos estratégicos de lucha contra la pobreza (DELP)", informe presentado por el Sr. Fantu Cheru, experto independiente encargado de examinar las consecuencias de las políticas de ajuste estructural y de la deuda externa para el goce efectivo de todos los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales (E/CN.4/2001/56), párr. 27.

para protegerlos, sobre todo en los períodos de rápida transición económica o de aumento de las desigualdades de ingresos.

49. La laguna más evidente a este respecto se ha producido debido a que no se han establecido vínculos concretos entre los marcos de desarrollo y las normas de derechos humanos. En particular, donantes tales como el FMI y el Banco Mundial asignan tan sólo un valor limitado a la idea de que los objetivos de desarrollo deben considerarse derechos a los que pueden aspirar legítimamente las personas. Si bien en algunos documentos oficiales se hacen cautelosas alusiones a diversos términos relacionados con los derechos humanos, no se considera que el enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos constituya un principio básico. En un informe de las Naciones Unidas preparado en 2001 en el que se evalúan los derechos humanos en el marco de los DELP, se determinó que en ninguno de los documentos estratégicos provisionales se trataban de integrar los grandes principios internacionales en materia de derechos humanos, a saber: la Convención sobre los Derechos del Niño, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y varios convenios de la Organización Internacional del Trabajo. También están ausentes el idioma y los objetivos de los derechos humanos de las evaluaciones de la gobernanza y las reformas judiciales y jurídicas, todo lo cual demuestra una situación real en que no se prevé que los Estados cumplan su obligación de tratar cuestiones de derechos humanos en sus sistemas jurídicos nacionales<sup>13</sup>.

#### **D. Financiación de un desarrollo basado en los derechos humanos**

50. Aun si se llevaran a cabo todas las modificaciones sugeridas para que los DELP (y el MID) se atuvieran a las normas de un desarrollo basado en los derechos humanos (esbozadas en el modelo DD-PD), los fondos disponibles no serían suficientes para satisfacer las necesidades que entrañaría hacer valer el derecho al desarrollo en un plano mundial y ni siquiera para atender a las necesidades financieras de la NEPAD. Además de complementar las medidas de política que apunten a atraer corrientes comerciales e inversiones privadas, es necesario desplegar esfuerzos considerables para movilizar recursos provenientes de la comunidad de donantes. A este respecto, el marco DD-PD puede ser muy útil como modelo. Este marco entraña la creación de un fondo para financiar pactos de desarrollo sobre la base de "contribuciones exigibles", es decir, compromisos contraídos por los donantes con arreglo a una base conceptual, y cuyo desembolso puede determinarse tras una evaluación caso por caso llevada a cabo por un grupo de apoyo. Los fondos de este tipo podrían constituir una forma sistemática y coordinada de obtener recursos para el desarrollo que complementarían la financiación de los DELP por el Banco y el Fondo, así como las iniciativas para los PPME. En principio, un DELP modificado sobre la base de los derechos humanos no tendría por qué entrar en conflicto con el enfoque que aplican el Banco y el Fondo, ni con las normas de las juntas ejecutivas de esas organizaciones, si catalizara recursos financieros adicionales provenientes de la comunidad de donantes. La NEPAD, por ejemplo, está convencida que sus programas podrían basarse en los DELP; lo mismo podría aplicarse a otros programas.

51. En su cuarto informe, el experto independiente presentó un modelo ilustrativo de la distribución de la carga de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). En el cuadro que figura en el anexo se presenta una versión modificada de dicho modelo, basada en datos de la OCDE

---

<sup>13</sup> *Ibíd.*, párr. 23.

correspondientes a 2000. El cuadro se basa en tres hipótesis: a) los países miembros del CAD están genuinamente interesados en prestar ayuda a los países para que apliquen programas de desarrollo basados en los derechos humanos; b) aun si la proporción AOD/PNB de un país dado estuviera muy por debajo del objetivo del 0,7%, el país, por lo menos, podría tratar de mantener, para los años venideros, el índice de desembolso más alto de los tres últimos años; y c) dicho país estaría dispuesto a contraer compromisos adicionales, en calidad de "contribuciones exigibles", a un fondo de financiación del derecho al desarrollo que administraría el CAD o cualquier otro organismo. Podrían recurrir a dicho fondo exclusivamente los países que estuvieran ejecutando programas de desarrollo basados en los derechos humanos, como la NEPAD u otros planes a nivel de país. Para esos países se crearían grupos de apoyo que supervisarían la actuación de cada uno de ellos y recomendarían el uso de dicho fondo. Para recurrir a las "contribuciones exigibles" de los miembros se convendrían principios de distribución de la carga.

52. El cuadro demuestra que, si bien el total de AOD procedente del CAD en 2000 fue de sólo unos 54.000 millones de dólares, si ese mismo año cada país hubiera aportado el monto de su contribución más alta de los tres años anteriores, el total de la AOD habría ascendido a aproximadamente 59.000 millones de dólares. Sin embargo, si se hubieran atendido al objetivo del 0,7% del PNB, el total habría sido de más de 169.000 millones de dólares. Por consiguiente, si se hubiera aceptado universalmente el objetivo del 0,7%, se podrían haber recaudado 110.000 millones de dólares para el fondo propuesto. La cuantía se reduciría si se redujera también el objetivo propuesto, pero siempre quedaría un amplio margen para recaudar fondos, sobre todo habida cuenta de que el desembolso efectivo, si se recurriera al capital "exigible", sería mucho menor, pues dependería del éxito con que se hubiera ejecutado el programa basado en los derechos humanos. De esta forma sería fácil satisfacer las necesidades de la NEPAD. También se podría atender a las necesidades de varios otros países suplementando los DELP y otros programas internacionales.

53. En resumen, el modelo DD-PD podría dar cabida a todos los mecanismos y marcos existentes de cooperación para el desarrollo. Sin embargo, para integrar todos esos esfuerzos, deben cumplirse dos requisitos fundamentales e indispensables. En primer lugar, el objetivo central de todas las actividades deber ser la realización de los derechos humanos y libertades fundamentales formulada en el modelo DD-PD. En segundo lugar, debe existir un mecanismo independiente, basado en el respeto de los derechos humanos, que supervigile el cometido de todos los países, la obligación de los países en desarrollo de ejecutar los programas basados en el derecho al desarrollo y las obligaciones de la comunidad internacional de cooperar plena y eficazmente con los países en desarrollo.

Anexo

**AOD aportada en 2000 por los países miembros del CAD**

Países miembros del CAD <sup>1</sup>	Porcentaje de la AOD del INB (PNB)	AOD (en millones de dólares EE.UU.)	AOD, si ascendiera al 0,7% del INB (PNB)	Más alta aportación de AOD de los tres últimos años	Si la aportación de AOD en 2000 ascendiera al nivel más alto (en millones de dólares EE.UU.)	Diferencia entre el 0,7% y el nivel más alto (en millones de dólares EE.UU.)
Australia	0,27	987	2.558,89	0,27	987,00	1.571,89
Austria	0,23	423	1.287,39	0,26	478,17	809,22
Bélgica	0,36	820	1.594,44	0,36	820,00	774,44
Canadá	0,25	1.744	4.883,20	0,30	2.092,80	2.790,40
<b>Dinamarca</b>	<b>1,06</b>	<b>1.664</b>	<b>1.664,00</b>	<b>1,06</b>	<b>1.664,00</b>	<b>0,00</b>
Finlandia	0,31	371	837,74	0,33	394,94	442,81
Francia	0,32	4.105	8.979,69	0,40	5.131,25	3.848,44
Alemania	0,27	5.030	13.040,74	0,27	5.030,00	8.010,74
Grecia	0,20	226	791,00	0,20	226,00	565,00
Irlanda	0,30	235	548,33	0,31	242,83	305,50
Italia	0,13	1.376	7.409,23	0,20	2.116,92	5.292,31
Japón	0,28	13.508	33.770,00	0,34	16.402,57	17.367,43
<b>Luxemburgo<sup>2</sup></b>	<b>0,71</b>	<b>127</b>	<b>127,00</b>	<b>0,71</b>	<b>127,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Países Bajos</b>	<b>0,84</b>	<b>3.135</b>	<b>3.135,00</b>	<b>0,84</b>	<b>3.135,00</b>	<b>0,00</b>
Nueva Zelandia	0,25	113	316,40	0,27	122,04	194,36
<b>Noruega</b>	<b>0,80</b>	<b>1.264</b>	<b>1.264,00</b>	<b>0,91</b>	<b>1.437,80</b>	<b>-173,80</b>
Portugal	0,26	271	729,62	0,26	271,00	458,62
España	0,22	1.195	3.802,27	0,24	1.303,64	2.498,64
<b>Suecia</b>	<b>0,80</b>	<b>1.799</b>	<b>1.799,00</b>	<b>0,8</b>	<b>1.799,00</b>	<b>0,00</b>
Suiza	0,34	890	1.832,35	0,35	916,18	916,18
Reino Unido	0,32	4.501	9.845,94	0,32	4.501,00	5.344,94
Estados Unidos	0,10	9.955	69.685,00	0,10	9.955,00	59.730,00
<b>Total</b>	<b>0,22</b>	<b>53.739</b>	<b>169.901,24</b>		<b>59.154,14</b>	<b>110.747,10</b>

Fuente: OCDE, *Development Cooperation Annual Report 2001*, en el sitio Web [www.oecd.org](http://www.oecd.org); *Cuarto informe del experto independiente en el derecho al desarrollo* (E/CN.4/2002/WG.18/2).

<sup>1</sup> Los miembros del CAD han venido implantando progresivamente el nuevo sistema de cuentas nacionales (SCN), en el que el PNB se ha sustituido por el ingreso nacional bruto (INB). La cobertura del ingreso nacional se ha venido ampliando con la inclusión de nuevas esferas de actividad económica y el mejoramiento de los métodos de reunión de datos. En el nuevo sistema de cuentas nacionales, copatrocinado por la OCDE y otras organizaciones internacionales importantes se amplían los ámbitos abarcados por el PNB.

Como en general el PIB ha sido más alto que el PNB, las proporciones AOD/PIB son levemente inferiores a las proporciones AOD/PNB de que se ha informado anteriormente.

<sup>2</sup> Los países que aparecen en negrita representan a aquellos cuya contribución de AOD excede el 0,7% del PIB (PNB). Para calcular la AOD que habrían aportado estos países si hubieran aplicado el objetivo del 0,7% del PIB (PNB), se ha utilizado la proporción más alta.