



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2004/18
7 de junio de 2004

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
Subcomisión de Promoción y Protección
de los Derechos Humanos
56º período de sesiones
Tema 4 del programa provisional

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

**Estudio sobre las políticas relativas al desarrollo en un mundo
en vías de globalización: ¿Qué puede aportar el enfoque
basado en los derechos humanos?***

Nota de la Secretaría

En el párrafo 2 de su resolución 2003/83, la Comisión de Derechos Humanos pidió a la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos que preparara un documento de reflexión en el que se determinasen las opciones para la realización del derecho al desarrollo y su viabilidad, entre otras cosas una norma internacional de carácter vinculante, directrices sobre la realización del derecho al desarrollo y los principios para la creación de asociaciones para el desarrollo, basadas en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, comprendidas las cuestiones que del instrumento pudiera plantear, para su presentación a la Comisión, en su 61º período de sesiones, con objeto de que ésta las examinase y valorase la viabilidad de esas opciones. En el párrafo 5 de la resolución, la Comisión pidió a la Oficina que convocara a un seminario de alto nivel, de dos días de duración, inmediatamente antes del próximo período de

* El presente documento fue preparado por el profesor S. R. Osmani, Universidad de Ulster, Reino Unido, para el seminario de alto nivel sobre el derecho al desarrollo, celebrado en Ginebra el 9 y 10 de febrero de 2004.

sesiones del Grupo de Trabajo y en el intervalo de sus diez días de trabajo, invitando a todos los agentes pertinentes de las esferas de los derechos humanos, el comercio, la financiación y el

desarrollo a que examinaran y determinaran estrategias eficaces para incorporar el derecho al desarrollo en las políticas y actividades operativas de las principales organizaciones/instituciones internacionales, y como aportación a la labor de la Subcomisión sobre el documento de reflexión propuesto. En la misma resolución (párr. 8) se pedía a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos que proporcionara todo el apoyo necesario a la Subcomisión en su tarea relativa al citado documento de reflexión.

De conformidad con esa resolución, la Oficina encargó el estudio "Políticas relativas al desarrollo en un mundo en vías de globalización: ¿Qué puede aportar el enfoque basado en los derechos humanos?", que se remite adjunto para sometérselo a la consideración de la Subcomisión.

RESUMEN

El presente documento aborda algunos de los principales problemas que surgen al aplicar el enfoque basado en los derechos humanos al desarrollo a nivel nacional. Examina las repercusiones de la fase actual de globalización en la prosecución del derecho al desarrollo. En este contexto, se examina igualmente el tema general de la función del crecimiento económico en la aplicación del enfoque basado en los derechos humanos al desarrollo. El documento pasa entonces a explicar en detalle algunos de los principios más importantes que deben orientar las políticas nacionales de desarrollo si se quiere alcanzar el derecho al desarrollo.

La globalización trae consigo cambios estructurales en una economía, abriendo nuevas posibilidades para aumentar el empleo y los ingresos, pero también cerrando o, por lo menos, menoscabando, muchos medios de vida existentes. Aunque los cambios estructurales de este tipo se producirán inevitablemente dentro de una economía en su evolución normal, la globalización tiende tanto a acentuar como a distorsionar el efecto sobre los cambios estructurales. Las incertidumbres y la vulnerabilidad que acompañan a los cambios estructurales son, por consiguiente, mucho mayores en el contexto de la globalización que sin ésta. Habitualmente son los sectores más débiles y marginados de la sociedad los que soportan el peso de esas dislocaciones estructurales. El enfoque basado en los derechos humanos puede desempeñar una función esencialmente protectora a este respecto invocando el principio de la no regresión de los derechos y los principios de igualdad y no discriminación. El reconocimiento de estos principios impondrá a los responsables de las políticas la obligación de establecer, por un lado, unos planes de protección social adecuados para los que más sufren de las perturbaciones y para dotar, por el otro, a los grupos vulnerables de conocimientos especializados y de los recursos necesarios para sacar partido de las nuevas posibilidades abiertas por la globalización.

La globalización puede, por supuesto, desempeñar una función más positiva impulsando el crecimiento potencial de la economía. El crecimiento económico, ya sea inducido por la globalización o de otro modo, es una condición esencial para acelerar la realización del derecho al desarrollo. La mayoría de los derechos requieren recursos para su realización. Esto supone una restricción a la realización del derecho al desarrollo en un mundo con escasos recursos. Debido a esta restricción, los responsables de las políticas están obligados a emprender la realización progresiva de los derechos durante un período de tiempo y a aceptar canjes penosos entre distintos derechos en un momento determinado. El crecimiento económico puede contribuir a este respecto a reducir las restricciones de recursos, lo que ayudará a acelerar el ritmo de realización progresiva y aliviará el sufrimiento causado por concesiones inevitables.

El crecimiento, sin embargo, no garantiza de hecho el progreso del derecho al desarrollo, por la sencilla razón de que los recursos puestos a disposición por el crecimiento pueden no utilizarse para promover los derechos. A fin de que el crecimiento sea un aliado de los derechos humanos, cualquier estrategia de crecimiento debe estar integrada en un marco global de políticas e instituciones que esté conscientemente concebido para convertir los recursos en derechos. El marco de los derechos humanos sugiere varios principios rectores que pueden contribuir a lograr esta meta. Estos principios se examinan en el documento bajo tres categorías: a) los que sirven de sostén al proceso de formulación de políticas; b) los que moldean el contenido de las políticas; y c) los que orientan el seguimiento de la aplicación de las políticas.

INTRODUCCIÓN

1. Actualmente se tiene ampliamente conciencia de que un desarrollo de amplia base no es posible sin dar poder a la población, especialmente a los pobres. El enfoque de los derechos humanos con respecto al desarrollo gira en lo esencial en torno al otorgamiento de poder. La noción de que los seres humanos tienen derechos, que pueden reclamar, y que existen algunos agentes que están obligados a atender esas reclamaciones, otorga un inmenso poder.

2. Una vez que es preciso formular políticas para adaptarse al marco de los derechos, la razón de ser de las políticas de desarrollo cambia de manera fundamental. Las políticas ya no son simplemente impulsadas por el reconocimiento de que los seres humanos tienen necesidades que es preciso atender, sino también de que tienen derechos, es decir, facultades que entrañan obligaciones jurídicas por parte del Estado y otros agentes pertinentes. La adopción de una estrategia de desarrollo adecuada se convierte, por tanto, en un acto de buena voluntad por parte de los responsables de las políticas y, más que una obligación moral pasa a ser una obligación jurídica. Este es el valor subyacente del concepto del derecho al desarrollo, que la comunidad internacional ha aceptado recientemente como uno de los derechos humanos fundamentales.

3. El concepto del derecho al desarrollo sugiere que la estrategia de desarrollo "adecuada" es una que se ajusta al marco internacional de los derechos humanos. En lo esencial, significa que las políticas y las instituciones destinadas a promover el desarrollo deben basarse explícitamente en las normas y los valores prescritos en la normativa internacional de derechos humanos. Las políticas relativas al desarrollo socioeconómico, de todos los colores y formas, están cimentadas forzosamente en algún conjunto de valores y normas, incluso si éstos no siempre son explícitos. El enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos ofrece un marco explícito de normas y valores, que ha sido universalmente aceptado y codificado a lo largo de años de concienzudas deliberaciones. El hecho de que este marco se base en valores morales universalmente reconocidos y esté reforzado por obligaciones jurídicas que los Estados han asumido voluntariamente le da un soporte excepcionalmente sólido para todos los tipos de políticas estatales, con inclusión de las políticas relativas al desarrollo económico.

4. El marco establecido por la normativa internacional de derechos humanos es, por supuesto, de carácter muy general. Por lo que respecta a la aplicación práctica del derecho al desarrollo, se deben idear políticas e instituciones concretas, tanto en el plano nacional como en el internacional, de una manera que sea compatible con el marco normativo. El presente documento trata de algunas de las cuestiones que han surgido a nivel nacional. En la primera parte de él se examinan las repercusiones de la fase actual de globalización con respecto a la aplicación de un enfoque del desarrollo basado en los derechos en el nivel nacional. En este contexto, se examina igualmente el tema general de la función del crecimiento económico en el enfoque de los derechos humanos con respecto al desarrollo. La segunda parte explica detalladamente algunos de los principios más importantes que deben orientar las políticas nacionales de desarrollo si se quiere alcanzar el derecho al desarrollo.

La globalización y el derecho al desarrollo

5. Independientemente de que un país esté o no globalizado, existe un argumento convincente para aplicar políticas de desarrollo dentro del marco de los derechos humanos. No obstante, la necesidad de formular políticas sobre la base de los derechos humanos se hace más apremiante

en un mundo en vías de rápida globalización. La globalización introduce cambios estructurales en una economía, abre nuevas posibilidades de promover el empleo y los ingresos, pero también cierra, o por lo menos reduce, muchos medios de vida existentes. Para utilizar la jerga económica, se abren posibilidades en las actividades en las que un país tiene una ventaja comparativa y se reducen en las que está en una situación de desventaja. Todo esto puede tener profundas repercusiones en la realización del derecho al desarrollo.

6. La teoría económica indica que, en términos generales, las ventajas superarán a las pérdidas, de forma que una nación obtendrá un aumento global de bienestar. No obstante, el problema es que las ganancias y las pérdidas pueden no estar distribuidas uniformemente entre toda la población. Mucho depende de quién participa en las actividades en expansión y quién en las actividades que se contraen, y quién tiene los conocimientos técnicos y otros medios de acceso a las nuevas posibilidades que se están creando. Las pruebas, al igual que el sentido común, hacen pensar en que las pérdidas por lo general serán sentidas más desproporcionadamente por los sectores más débiles de la sociedad. Éstos padecerán más simplemente porque carecen de flexibilidad para hacer frente a los vientos cambiantes de las fuerzas del mercado debido a los múltiples obstáculos que afrontan para tener acceso a nuevos conocimientos técnicos y recursos.

7. Aun reconociendo que la globalización tiene la capacidad potencial de aumentar la vulnerabilidad de los pobres frente a la estructura cambiante de las posibilidades, es necesario, sin embargo, evitar un alarmismo excesivo a este respecto. Cabe señalar aquí dos aspectos. En primer lugar, a menudo se sugiere casi de una manera axiomática que la globalización ha aumentado la desigualdad de los ingresos en el mundo, lo que a primera vista parece evidente dado que los pobres han salido perjudicados en el proceso. Sin embargo, dejando de lado el hecho de que la ampliación de las desigualdades puede fácilmente ir acompañada de un mejoramiento absoluto en las condiciones de vida de los pobres, la noción misma de que la globalización ha incrementado la desigualdad es sumamente problemática. La prueba empírica de lo que ha sucedido con la distribución de los ingresos en el mundo en la fase actual de la globalización no es concluyente. Y lo que es más importante, nadie ha encontrado todavía una forma satisfactoria de separar el efecto de la globalización de los efectos de otros factores que podrían estar relacionados con la distribución de los ingresos en el mundo.

8. En cualquier caso, incluso si se puede demostrar que la globalización ha contribuido efectivamente a aumentar las desigualdades en el mundo, de ello no se deduce que la globalización lo haga forzosamente. En los años cincuenta y sesenta, se solía creer que cuando una economía atrasada empezaba a desarrollarse siguiendo las líneas capitalistas la distribución de los ingresos forzosamente empeoraba en la etapa inicial, antes de mejorar mucho más tarde. Conocida como la hipótesis de Kuznets, esta creencia ha sido ahora desmentida por las pruebas empíricas. Lo que sucede con la distribución de los ingresos en cualquier etapa de desarrollo depende mucho de la índole de las políticas aplicadas por los gobiernos. Si las políticas son adecuadas, la distribución puede de hecho mejorar con el crecimiento económico ya que no hay nada inevitable acerca de la hipótesis de Kuznets. Lo mismo cabe decir en principio acerca del efecto de la globalización. Las políticas, tanto nacionales como internacionales, pueden aportar una diferencia. Como se sostendrá más adelante, ésta es precisamente la razón para tomar aún más en serio el enfoque basado en los derechos humanos con respecto al desarrollo en la era de la globalización.

9. El segundo elemento que se ha de tener presente es que, incluso sin la globalización, en toda economía, salvo en las más moribundas, se producen cambios estructurales. Debido a cambios en la tecnología, los gustos, la estructura demográfica y otros factores, se crean nuevas posibilidades en la esfera de la producción y desaparecen otras todo el tiempo. Los efectos de estos cambios estructurales que se producen desde dentro, no son cualitativamente distintos de los inducidos por la globalización. Crean igualmente nuevas incertidumbres y vulnerabilidad junto con nuevas posibilidades, y en este caso el costo de los efectos negativos tiende también a ser más desproporcionado para los sectores más débiles de la población en gran parte por los mismos motivos. Si esto no se considera como una razón para evitar los cambios estructurales en general, no debe considerarse tampoco como un motivo para cerrar la puerta al proceso de globalización.

10. Sin embargo, hay una buena razón para sentir especial preocupación por los posibles efectos negativos de la globalización y tener interés en hacer algo al respecto. El problema que plantea el proceso de mundialización es que, a diferencia de otros cambios estructurales generados internamente, que suelen introducirse gradualmente durante un largo período, permitiendo que haya posibilidades para introducir los ajustes necesarios, ese proceso suele provocar grandes cambios estructurales en un breve período. El mero ritmo de la transformación puede ocasionar grandes problemas de ajuste, especialmente cuando su finalidad es establecer un plan adecuado de protección social para los más afectados por las perturbaciones causadas por los cambios estructurales y lo que es peor, ese problema puede verse agravado por otros dos factores.

11. Uno de ellos puede describirse como el problema de la ventaja comparativa cambiante. Como ya se ha indicado, cuando un país se integra en la economía mundial, su estructura de producción comienza a abandonar las actividades que comportan una desventaja comparativa para pasar a aquellas que tienen una ventaja comparativa. Con todo, el problema radica en que los cambios estructurales causados por este desplazamiento tal vez no sean un fenómeno que sólo se produce una vez, porque la naturaleza de la propia ventaja comparativa puede sufrir una rápida transformación durante el proceso de globalización. Cabe recordar que la ventaja comparativa es intrínsecamente de carácter comparativo, es decir, que depende no solamente de las características de un país determinado, sino también de la de otros países que participan en una red de intercambio comercial. Como consecuencia de ello, todo país que ya haya aceptado la globalización puede encontrarse con que su ventaja comparativa continua variando a medida que se extiende la red de la globalización, introduciendo nuevos países en la red comercial. Por tanto, puede suceder que la ventaja comparativa de que han gozado por varios años Malasia y la Provincia china de Taiwán en las industrias del vestido de gran densidad de mano de obra se vea menoscabada de repente al entrar Bangladesh y Vietnam en el mercado de exportación con una mano de obra aún más barata. De manera análoga, los países de América Latina que gozaban de una ventaja comparativa en las actividades de gran densidad de mano de obra cuando aceptaron por vez primera la mundialización quizás comprueben pronto que ya no tienen ninguna ventaja comparativa en esas actividades una vez que países populosos como China y la India entren en el mercado. En cada uno de esos casos, un país que pierde su ventaja comparativa en una esfera la encontrará al final en otra. No obstante, el problema es que una

ventaja comparativa cambiante de este tipo puede mantener la estructura de una economía en un constante estado de fluctuación por largo tiempo¹. Por lo tanto, los efectos perturbadores de la mundialización pueden, ser bastante graves.

12. El otro problema se deriva del comportamiento imprevisible de la financiación internacional. Uno de los presuntos beneficios de la globalización es que la libre corriente de capital garantizará una utilización eficiente de los recursos merced a una transferencia de la financiación desde las regiones con una tasa marginalmente baja de rendimiento a aquéllas con unos rendimientos más altos. Sin embargo, en la realidad el capital no siempre se comporta de una forma tan eficiente debido a varios tipos de disfunciones del mercado derivadas del conocimiento imperfecto y asimétrico inherente a los mercados de capital. En ausencia de un conocimiento perfecto, la corriente de capital hacia y desde los países suele basarse en el comportamiento gregario, como, por ejemplo, cuando una operación inicial de algún inversionista es imitada ciegamente por un gran número de otros. Así pues, las magnitudes de los movimientos de capital pueden ser bastante desproporcionadas en relación con las tasas subyacentes de rendimiento. En tal caso, lo que debería haber sido un movimiento sistemático y limitado de capital se convierte en una estampida que provoca el hundimiento de un país en una crisis más profunda que lo que probablemente hubiera sido lógico teniendo en cuenta sus parámetros económicos fundamentales. Incluso la dirección de la corriente puede a veces ser incierta, como por ejemplo, cuando el "efecto de contagio" se arraiga, es decir, cuando el capital sale de un país no necesariamente porque exista una situación básicamente mala en él, sino porque algún otro país de características similares está experimentando una crisis. Las series de crisis financieras que sacudieron a Asia y América Latina en el último decenio y medio ofrecen rasgos distintivos evidentes de ese imprevisible comportamiento de la financiación internacional.

13. Ello no quiere decir que los países que sufrieron las crisis no tuvieran políticas económicas que, en muchos casos, eran sumamente erróneas o que no necesitaran introducir cambios estructurales básicos en su economía para hacerla más eficiente. En general lo necesitaban, pero el problema es que la evolución imprevisible de la financiación internacional obligó a hacer algunos cambios estructurales adicionales que no eran necesarios por motivos de eficiencia y que probablemente eran bastante perjudiciales (por ejemplo, cuando la falta de capital obligaba a poner término a actividades posiblemente eficientes). Es probable que muchos de estos cambios, que estaban fuera de lugar probablemente se invirtieran cuando los países salieron de la crisis y la financiación internacional volvió a sus cauces normales. No obstante, el daño ocasionado durante la crisis, en términos de sufrimientos humanos innecesarios debidos a las perturbaciones y dislocaciones, no todas las cuales aumentaban la eficiencia, fue real y extremadamente doloroso.

14. Así pues, la globalización puede producir, a la vez, un efecto intensificador y uno distorsionador en los cambios estructurales, algunos de los cuales ocurrirían en todo caso en una economía, incluso sin tales efectos. El potencial para crear nuevas incertidumbres y

¹ En teoría, la estructura económica se estabilizará al final hasta llegar a una situación firme cuando la red de la globalización abarque todo el mundo, pero ello podría requerir, de hecho, un período bastante largo.

vulnerabilidad (junto con nuevas oportunidades) es pues proporcionalmente mayor en el contexto de la mundialización que sin ésta. Como tal, las posibilidades de que se vean afectados los sectores más débiles de la población son también mayores en la era de la globalización, a menos que se desplieguen esfuerzos conscientes para protegerlos.

15. Es aquí donde el enfoque basado en los derechos humanos respecto del desarrollo puede desempeñar un papel vitalmente importante. En el marco normativo internacional de derechos humanos se siente especial preocupación por las personas y grupos que son vulnerables y están marginados, desfavorecidos o excluidos socialmente. Esa es la razón de que ese marco pueda servir como contrapeso efectivo de las consecuencias perturbadoras de la mundialización, cuya carga probablemente recaerá en forma desproporcionada en esas mismas categorías de personas y grupos. En este contexto, hay dos elementos de la normativa internacional de derechos humanos que son especialmente relevantes. Se trata de los principios gemelos de la no discriminación y la igualdad, y del principio de la no regresión de derechos.

16. Los principios de la no discriminación e igualdad se encuentran entre los elementos más fundamentales del derecho internacional en materia de derechos humanos. Estos principios se exponen en detalle en numerosos instrumentos de derechos humanos, inclusive la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño. Reconociendo la importancia fundamental de esos dos principios, la comunidad internacional ha establecido dos órganos de tratados, en el marco de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que están dedicados exclusivamente a promover y proteger la no discriminación y la igualdad.

17. Si no se le presta la debida atención, la carga desigual de los ajustes a la mundialización puede quebrantar los principios de la no discriminación y la igualdad. El problema no es simplemente que la mundialización no tendrá un efecto neutro o uniforme sobre todos los miembros de la sociedad, porque no cabe esperar que una política o un cambio económico produzca un efecto ideal de esa índole; el problema surge cuando hay una discriminación sistemática contra algunos grupos o personas. Si los efectos negativos de una política o de un cambio económico se distribuyeran al azar entre la población, no se plantearía la cuestión de la discriminación. No obstante, no es probable que ello suceda. Como los más afectados por la carga serán probablemente los sectores más débiles de la población, la posibilidad de discriminación es sumamente real. En este contexto, es importante tener presentes dos consideraciones.

18. En primer lugar, hay que admitir que la discriminación y la desigualdad pueden manifestarse de muchas formas y tener múltiples causas. Se pueden deber a desigualdades jurídicas explícitas en cuanto a condición jurídica o a derechos, así como a políticas que desconozcan las necesidades de algunos en particular o a valores sociales que son la base de relaciones en el hogar y la comunidad de modo que se discrimine a determinado grupo de personas. En segundo lugar, es importante examinar los efectos de las políticas, y no sólo lo que

se pretende con ellas. Por ejemplo, si el efecto de una política establecida es empobrecer de manera desproporcionada a las mujeres o a los pueblos indígenas, o a algún otro grupo marginado, a primera vista es discriminatorio aun cuando al formularla no se haya querido discriminar contra ningún grupo.

19. Por tanto, el enfoque basado en los derechos humanos del desarrollo exige que se preste especial atención a quien salga perjudicado sistemáticamente por las perturbaciones que ocasiona la globalización. En especial, habrá que esforzarse en darles la formación y los recursos necesarios para que aprovechen las nuevas oportunidades que ofrecen los cambios estructurales y para suprimir lo que les impida tener acceso a un empleo productivo de modo que se reduzca al mínimo su pérdida a causa de los ajustes y se optimicen las posibilidades de sacar provecho de las nuevas oportunidades.

20. El principio de no retrocesión de los derechos también puede ser una salvaguardia importante en el caso de la población vulnerable. Según este principio, en ningún momento se podrá ocasionar la pérdida total del disfrute de un derecho. En el planteamiento del derecho al desarrollo se reconoce que sólo se podrá disfrutar plenamente de todos los derechos durante un lapso de tiempo y que a medida que pasa el tiempo se podrán promover algunos derechos más rápidamente que otros, pero el grado en que se goza de un derecho no podrá disminuir con respecto al grado en que se ejercía anteriormente. Evidentemente, se puede incumplir este principio debido a la globalización si los cambios estructurales rápidos y superpuestos que produce provocan un desequilibrio tan grave que se produzca un descenso absoluto del nivel de vida de las personas débiles y vulnerables. Tal descenso ocurrió a todas luces en forma aparatosa para un gran número de personas durante las crisis financieras recientes. Aun en épocas normales, el nivel de vida de muchas personas y grupos ha empeorado de una forma tal vez menos clamorosa pero no por ello menos efectiva. La defensa del derecho al desarrollo supone que se establezca un plan adecuado de protección social para evitar ese empeoramiento. Ello es imprescindible para una globalización acorde con el principio de no retrocesión de derechos.

La globalización, el crecimiento y el derecho al desarrollo

21. Si el aumento de la vulnerabilidad de los pobres es una de las caras de la moneda de la globalización, la otra cara es que crea el potencial para un crecimiento económico más acelerado. Ello también tiene repercusiones en el ejercicio del derecho al desarrollo que deben examinarse. En gran parte del discurso tradicional sobre los derechos humanos y en gran parte del discurso sobre el desarrollo, se tiende a examinar el crecimiento económico con mucha suspicacia. Esto no es totalmente sorprendente puesto que muchos partidarios del crecimiento económico suelen estar tan obsesionados con él que casi hacen caso omiso de las consecuencias adversas para los seres humanos de un crecimiento económico incorrecto. Pero hay que hacer una distinción entre el crecimiento económico en general y las formas erróneas de crecimiento económico en particular. Desde luego, el tipo de crecimiento que desconoce o, peor aún, restringe y conculca los derechos humanos no se ajusta al enfoque basado en los derechos humanos del desarrollo, lo que no quiere decir que en este enfoque se pueda hacer caso omiso de la necesidad del crecimiento económico. Se puede y ha de aprovechar la fuerza del crecimiento económico para que se haga rápidamente realidad el derecho al desarrollo.

22. Se podría argumentar incluso que el crecimiento económico no sólo es compatible con el enfoque basado en los derechos humanos sino que forma parte integrante de él. Como se verá más adelante, una de las características principales del desarrollo concebido en base a los derechos humanos es que se estima que la existencia de limitaciones de recursos tal vez imponga un ejercicio progresivo de los derechos a lo largo del tiempo. Con todo, para que la latitud que da la idea de un ejercicio progresivo no lleve a los responsables a no esforzarse tanto, en virtud del enfoque basado en los derechos humanos también es preciso tratar de lograr el pleno ejercicio de todos los derechos cuanto antes. Una vez aceptada la importancia de la rapidez con que se logra que se ejerzan, es fácil darse cuenta de por qué es imprescindible para el desarrollo basado en los derechos humanos un crecimiento económico rápido. Arjun Sengupta, experto independiente en el derecho al desarrollo, lo plantea en forma convincente: "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... No obstante, cabe reconocer que todos los derechos, en particular los derechos civiles y políticos, exigen recursos para incrementar la oferta 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 plena y conjuntamente de modo sostenible, deben tomarse medidas para reducir la escasez de recursos garantizando el crecimiento económico" (E/CN.4/2002/WG.18/6, párr. 9). En pocas palabras, como se necesitan recursos para ejercer los derechos, la pronta realización de los derechos exige reducir la escasez de recursos, lo que a su vez requiere un crecimiento económico.

23. Un motivo conexo de la importancia capital del crecimiento para el desarrollo basado en los derechos es que va a hacer menos difícil la transacción entre distintos derechos. La idea de esa transacción no se ajusta del todo a la noción de la indivisibilidad de los derechos que está consagrada en lo que se ha escrito sobre los derechos humanos. En sentido estricto, sin embargo, la transacción no tiene por qué ser contraria a la indivisibilidad cuando se acepta que, en realidad, hay dos formas imaginables de transacción. Una es la reducción efectiva del grado en que se ejerce un derecho para aumentar el grado en que se ejerce otro. Evidentemente, esta clase de transacción no está acorde con unos derechos indivisibles.

24. Empero, hay otra forma que no sólo es compatible con la noción de indivisibilidad sino que también es inevitable. Cuando intentamos mejorar el nivel de diversos derechos con escasos recursos, es inevitable tener que consignarlos a distintos derechos. Se puede invertir más en mejorar el ejercicio del derecho X, y menos en el derecho Y, y viceversa. Pero si decidimos invertir algo más en X, forzosamente decidimos invertir algo menos en Y, esa es la transacción a la que hay que llegar. En este caso, sin embargo, no es necesario disminuir el grado en que se ejerce ningún derecho, pero hay que llegar a un acuerdo en cuanto a la medida en que se puede mejorar el ejercicio de un derecho con respecto a otro. En un mundo de escasos recursos, como este en que vivimos, es inevitable este tipo de transacción incremental, que podríamos denominar compensación recíproca para conseguir un incremento.

25. Esta solución de compromiso no incumple el principio de indivisibilidad de los derechos porque no es preciso que se reduzca el grado en que se ejerce ningún derecho en particular para promover otro, ni tampoco es preciso dejar en suspenso completamente la promoción de un derecho mientras se trata de hacer avanzar otro. No obstante, no es una decisión fácil para los

responsables de las políticas que deseen incrementar rápidamente el ejercicio de todos los derechos al mismo tiempo, pero no puedan hacerlo por falta de recursos. En tal situación, una tasa de crecimiento más rápida contribuirá a facilitar las compensaciones recíprocas inevitables al arbitrar más recursos.

26. Por consiguiente, la estrategia de promoción del crecimiento económico ha de ser parte integrante del enfoque basado en los derechos humanos del desarrollo. La globalización puede ser de mucha ayuda a este respecto dados su potencial para promover el crecimiento. Por supuesto, no hay ninguna garantía de que al optar por la globalización un país automáticamente vaya a acelerar el ritmo de su crecimiento. El proyecto puede irse al traste por muchos motivos. Algunos pueden ser exógenos, como el colapso del sistema financiero internacional, pero muchos pueden ser endógenos, como una mala administración de los asuntos públicos, guerras civiles, la degradación del medio ambiente y así sucesivamente. Sin embargo, en igualdad de condiciones, la globalización va a incrementar las posibilidades de crecimiento mediante una asignación más eficiente de los recursos, el fomento de la libre competencia y la promoción de la divulgación tecnológica. Hay que aprovechar esas posibilidades para promover la causa del derecho al desarrollo.

27. No obstante, hay que darse cuenta de que una cosa es velar por que el crecimiento se produzca con más rapidez y otra muy diferente, utilizar su potencial a favor de la causa de los derechos humanos. Todo lo que hace el crecimiento es facilitar la promoción del derecho al desarrollo, al acelerar el ejercicio progresivo de los derechos y hacer más fácil de sobrellevar las inevitables compensaciones recíprocas; ahora bien, no garantiza que, de hecho se promueva el derecho al desarrollo, por el simple motivo que los recursos que se logran gracias al crecimiento tal vez no se utilicen efectivamente para promover los derechos.

28. Para que el crecimiento favorezca los derechos humanos, el fundamento de toda estrategia de crecimiento debe ser un amplio marco de políticas e instituciones encaminado a lograr que los recursos se conviertan en derechos. Ese marco ha de constar de elementos internacionales y nacionales. Sin embargo, el presente documento, trata del nivel nacional únicamente. Desde luego, los detalles concretos de las políticas e instituciones en el plano nacional varían según la situación, pero se puede llegar a algunos principios generales a partir del marco normativo establecido por el derecho internacional en materia de derechos humanos. A continuación se explican en detalle los más importantes de esos principios.

Los principios del enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos

29. A fin de exponer los principios más importantes de este enfoque del desarrollo, lo primero que hay que hacer es saber exactamente qué exige la normativa de derechos humanos, es decir, los objetivos que supone y las obligaciones que entraña para alcanzarlos. Se podría empezar señalando lo que significa el concepto de derecho al desarrollo. Si bien es cierto que aún no se ha precisado bien el concepto, un buen comienzo es el párrafo 1 del artículo 1 de la Declaración de 1986 sobre el Derecho al Desarrollo, que 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, [...] contribuir a ese desarrollo y [...] disfrutar de él". Cabe destacar dos aspectos de este enunciado.

30. En primer lugar, al definir el desarrollo en sentido lato como "desarrollo económico, social, cultural y político" y por referencia a "todos los derechos humanos y libertades fundamentales", el concepto de derecho al desarrollo allana el camino para finalmente salvar la enorme distancia que dio lugar a que se aprobaran dos Pactos separados en 1966, uno sobre los derechos civiles y políticos y otro sobre los derechos económicos, sociales y culturales. La tradicional división entre derechos económicos y no económicos permite que se planteen hipótesis conocidas que están plagadas de contradicciones. Por ejemplo, algunos gobiernos quizá consigan mejorar efectivamente el nivel de vida de su población, a la vez que suprimen derechos civiles y políticos esenciales como la libertad de palabra y el derecho a participar en el proceso de adopción de decisiones. Ahora bien, a la vez que toma medidas bien intencionadas para desarrollar los territorios tribales, el gobierno puede acabar destruyendo al mismo tiempo las formas de vida tradicionales de los miembros de las tribus sin su consentimiento, usurpando así sus derechos socioculturales.

31. El objetivo del enfoque del desarrollo basado en los derechos es suprimir esas contradicciones unificando todas las categorías de derechos en una sola, la del derecho al desarrollo. El compromiso en favor del derecho al desarrollo supone el decidido empeño a velar por que no se violen los derechos civiles y políticos ni los derechos socioculturales en nombre del desarrollo económico. Al hacerlo, se formaliza la noción de "indivisibilidad de los derechos" que la comunidad de derechos humanos ha propugnado durante largo tiempo. En consecuencia, la promoción de los derechos civiles y políticos viene a formar parte de la estrategia de desarrollo tanto como la promoción de los derechos socioeconómicos y culturales².

32. En segundo lugar, se supone que el derecho al desarrollo consiste no sólo en el derecho a gozar de los frutos del desarrollo, sino también en el derecho a participar en los procesos que llevan a disfrutarlos y a contribuir a ellos. El proceso de desarrollo es, pues, tan importante como el resultado final. Mejorar el aspecto material de la vida en una sociedad dirigida en forma tiránica, sin ninguna posibilidad de que la gente común participe efectivamente en las decisiones que se adopten, no cuenta como realización plena del derecho al desarrollo.

33. Estas dos características del derecho al desarrollo, a saber, el reconocimiento de la indivisibilidad de los derechos y el derecho de la población a participar en la adopción de decisiones, forman parte del conjunto de principios rectores que serían la conclusión lógica de la adopción del enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos. Estos principios se

² Esto no contradice para nada la noción del "desarrollo como libertad" que propuso Sen (1999). Sen definió la libertad en sentido lato abarcando libertades negativas y positivas, en el sentido de Berlín (1999). Como las libertades negativas corresponden más o menos a los derechos civiles y políticos y las libertades positivas a los derechos socioeconómicos, la noción del desarrollo como una libertad corresponde en gran medida a la noción de que el desarrollo consiste en la realización de todo el conjunto de derechos humanos.

podrían dividirse en tres categorías: a) los que informan el proceso de formulación de las políticas; b) los que conforman el contenido de las políticas, y c) los que orientan la vigilancia de la aplicación de las políticas³.

Proceso de formulación de las políticas basado en los derechos

34. El enfoque basado en los derechos humanos del desarrollo exige que el proceso de formulación de las políticas responda a dos conjuntos importantes de principios que se refieren: a) a la participación de las partes directamente interesadas y b) a la progresiva realización de los derechos.

Participación de las partes directamente interesadas

35. Uno de los principios más importantes del enfoque de la formulación de políticas basado en los derechos humanos es la participación. En particular, los grupos de la población directa o indirectamente afectados por una determinada política han de poder participar efectivamente en el proceso para formularla. La participación activa, con conocimiento de causa, de las partes directamente interesadas en todas las etapas de la formulación, aplicación y seguimiento de la estrategia de desarrollo no sólo se ajusta al enfoque basado en los derechos humanos, sino que también la exige éste, ya que el marco internacional de derechos humanos propugna el derecho de las personas a participar en la dirección de los asuntos públicos.

36. Cabe distinguir cuatro etapas de participación: la manifestación de preferencia; la elección de políticas; la aplicación y vigilancia, y la evaluación y rendición de cuentas.

37. La etapa de manifestación de preferencias es la primera en todo proceso de la formulación de políticas. Para poder formular una política, la población ha de poder expresar lo que prefiere, es decir, los objetivos que quiere alcanzar. La etapa de la elección de políticas es aquella en que se formulan las políticas y se adoptan decisiones sobre la asignación de recursos para un fin u otro. Como distintas modalidades de asignación de esos recursos redundarán en beneficio de los distintos grupos de diferente manera, en todo proceso de formulación de políticas hay un conflicto de intereses. Tradicionalmente, los pobres y los grupos marginados salen perdiendo en ese proceso puesto que no tienen suficiente poder político o económico para que se tengan en cuenta sus intereses. Un enfoque basado en los derechos humanos deberá prever medidas para modificar esta situación creando un marco jurídico e institucional que permita a esos grupos participar efectivamente en la formulación de políticas.

38. Por supuesto, no es necesario, y tal vez tampoco convenga, que todo el mundo intervenga en todas las deliberaciones técnicas propias de un proceso de formulación, pero, como mínimo, todos los grupos interesados han de tener la oportunidad de intervenir en el proceso de determinación de las prioridades y los puntos de referencia para esas deliberaciones. En la práctica, ello quiere decir que cuando estudien políticas alternativas, los expertos deben poner de

³ Lo que se expone a continuación se basa ampliamente en Osmani (2003). En el contexto específico de las estrategias de lucha contra la pobreza como parte de los derechos humanos, muchos de esos principios se examinan también en ACNUDH (2002), al cual también contribuyó el autor del presente texto.

manifiesto las repercusiones que puedan tener para los intereses de diversos grupos de la población, para que cada uno de ellos tenga la oportunidad de defender las alternativas que redunden en su máximo beneficio.

39. Hay que crear oportunidades para que la población pueda ejercer su derecho a participar también en la etapa de aplicación, pese a que la aplicación de una política compete sobre todo al poder ejecutivo del Estado. Lo más probable es que surjan esas oportunidades en las actividades a nivel de la comunidad que, a su vez, son las que más probablemente se realicen en un marco institucional de administración local de carácter representativo. La descentralización de los poderes públicos y la profundización de la democracia, pues, son elementos esenciales del enfoque para combatir la pobreza basado en los derechos humanos.

40. La última etapa de la participación es la de vigilancia y evaluación del éxito o fracaso de las políticas de modo que el Estado y otros agentes competentes, puedan responsabilizarse de lo que les compete. Un aspecto fundamental del enfoque basado en los derechos humanos es que quien se vea afectado por la política de que se trate pueda participar en la vigilancia y evaluación de su éxito o fracaso y luego en los procedimientos para pedir cuentas a los responsables. Habrá que prever disposiciones institucionales apropiadas que permitan esa participación. (La cuestión de las responsabilidades se examina más adelante.)

41. Si bien es cierto que en todas las fases de la formulación y aplicación de políticas ha de haber oportunidades de participación, cabe pensar que las personas afectadas no siempre puedan (ni quieran) intervenir directamente en el examen de todos los detalles de todas las políticas. Algunas de éstas tal vez se presten más a la participación directa, como, por ejemplo, las que se formulan a nivel de la comunidad por medio de algún mecanismo de gobernanza local. En otros casos, la participación sólo podrá ser indirecta, por conducto de representantes electos o no. Así pues, forzosamente ha de haber diversas formas de participación, pero lo importante es que tiene que haber instituciones (jurídicas y de otra índole) que permitan una auténtica participación de los interesados cuando se formula la política de que se trate.

42. Ahora bien, para que haya una verdadera participación hay que cumplir algunas condiciones previas y habrá que ejercer algunos otros derechos. La condición previa básica es que habrá de potenciarse a la generalidad de la población para que exijan sus derechos e intervengan efectivamente en el proceso de adopción de decisiones. El propio proceso de potenciación puede ser bastante complejo y durar mucho tiempo debido al profundo arraigo de las asimetrías del poder en la mayoría de las sociedades.

43. Para comenzar, la organización política ha de tener carácter democrático. Aunque no baste de ningún modo, la gobernanza democrática es una condición imprescindible para crear un entorno en el cual todos los grupos puedan participar efectivamente en los procesos de adopción de decisiones. Así y todo, la democracia electoral no es lo único que se necesita. Es preciso idear mecanismos específicos y arreglos institucionales precisos para que los sectores pobres de la población y las personas marginadas puedan participar efectivamente en las diferentes etapas de la adopción de decisiones.

44. La otra condición previa es potenciar las facultades de negociación de los grupos marginados de modo que puedan participar efectivamente en las situaciones de posible conflicto. En parte, ello dependerá de que se logre un mínimo de seguridad económica sin el cual lo más

probable es que los pobres y las personas vulnerables no puedan oponerse a las estructuras del poder constituido. Las actividades de potenciación también son imprescindibles desde este punto de vista. La enseñanza de los derechos humanos puede desempeñar un papel efectivo en este proceso.

45. Además, se debe permitir que los sectores pobres de la población reciban el apoyo de organizaciones benevolentes de la sociedad civil (incluidos los medios de comunicación) que estén dispuestas a defender su causa. Para que esto sea posible, el Estado debe crear el entorno jurídico e institucional necesario para que florezca una sociedad civil independiente. A su vez, la creación de ese entorno requiere la adopción simultánea de medidas para promover diversos derechos civiles y políticos, como el derecho a la información, el derecho a la libertad de expresión, el derecho de asociación y el derecho de acceso a la justicia en condiciones de igualdad. Habida cuenta de que si no se hacen efectivos esos derechos no es posible crear las condiciones para una participación social plena, y de que si no se crean esas condiciones no es posible una participación efectiva, la adopción de medidas para lograr la realización de esos derechos es otro elemento fundamental del enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos.

Realización gradual de los derechos

46. El segundo conjunto de principios del enfoque de la formulación de políticas basado en los derechos humanos está relacionado con el concepto de realización gradual de los derechos. El discurso sobre los derechos humanos reconoce que puede ser imposible hacer inmediatamente efectivos muchos derechos debido a las limitaciones de recursos, por lo que puede ser necesario cierto tiempo para lograr su realización de manera gradual. Aunque el concepto de gradualidad está presente en todos los enfoques de la formulación de políticas, la diferencia del enfoque basado en los derechos humanos es que impone ciertas condiciones al Estado de manera que la realización gradual no pueda servir de excusa para la disminución de los esfuerzos.

47. La condición más importante es el reconocimiento por parte del Estado de que es posible conseguir avances rápidos para hacer efectivos muchos derechos humanos aunque exista una limitación de recursos. En ese contexto, cabe señalar una triple clasificación de las obligaciones de los Estados que se ha tratado a fondo en la bibliografía de derechos humanos, a saber, la obligación de respetar, la de proteger y la de permitir el disfrute de los derechos humanos.

48. La obligación de respetar significa que el Estado no debe hacer nada que viole los derechos de las personas. En la esfera civil y política, eso supone, por ejemplo, que el Estado no debe denegar a las personas su libertad de expresión, encarcelarlas sin las debidas garantías procesales o impedir deliberadamente la participación de un determinado sector de la sociedad en el proceso de desarrollo. En la esfera económica, la obligación de respetar significa, por ejemplo, que el Estado no debe denegar a ninguna persona o grupo el acceso a sus medios de vida, a la atención de la salud, a la educación, etc. Es evidente que la obligación de respetar es una suerte de obligación negativa, ya que especifica lo que el Estado no debe hacer. Las otras dos obligaciones tienen carácter positivo, puesto que indican lo que los Estados deben hacer.

49. La obligación de proteger se deriva de la posibilidad de que, aunque el Estado no pueda violar los derechos de ninguna persona, un tercero puede intentar hacerlo. En tal caso, el Estado tiene la obligación de proteger a las personas cuyos derechos están siendo violados o

amenazados por otros. Por ejemplo, si un arrendador opresor está violando el derecho a la alimentación de un aparcerero al desalojarlo ilegalmente de la única tierra de la que depende su subsistencia, el Estado debe proteger al arrendatario adoptando las medidas necesarias contra el arrendador. De no hacerlo, el Estado incumpliría su compromiso de defender los derechos humanos aunque la violación de los derechos fuera perpetrada en realidad por un particular.

50. La tercera y última obligación, es decir, la obligación de permitir el disfrute de los derechos, se ha subdividido en dos partes: facilitar y proveer. La obligación de facilitar significa que el Estado debe participar activamente en las actividades que fortalezcan la capacidad de las personas para satisfacer sus propias necesidades. Tomando como ejemplo el derecho a la salud, si bien es cierto que toda persona es responsable de preservar la suya propia, el Estado tiene la obligación de facilitar ese proceso creando las condiciones necesarias en las que el mercado pueda proporcionar la atención sanitaria demandada por el pueblo o, si el mercado falla, proporcionándola por medio del aparato del Estado.

51. La obligación de proveer va un paso más allá, ya que no sólo exige al Estado crear las condiciones necesarias para que la población pueda subvenir a sus necesidades, sino que de hecho lo obliga a transferir los recursos necesarios a las personas que por cualquier motivo no puedan subvenir a sus necesidades. Así pues, el Estado debe facilitar directamente alimentos cuando una persona o un grupo no sea capaz, por razones ajenas a su voluntad, de obtener los alimentos necesarios (por ejemplo, los ancianos y los enfermos, las personas desplazadas por guerras o desastres naturales, etc.).

52. Una de las diferencias entre esas categorías de obligaciones es que no todas ellas dependen por igual de la disponibilidad de recursos. Por ejemplo, la obligación de "respetar" la mayoría de los derechos requiere más voluntad política que recursos económicos. Incluso en el caso de las obligaciones de "proteger" y "permitir el disfrute" de los derechos, que normalmente dependerían en mayor grado de los recursos, es posible conseguir avances rápidos aumentando la eficiencia de la utilización de los recursos, por ejemplo mediante la reducción del gasto en las actividades improductivas y en aquellas cuyos beneficios acaban en manos de los grupos privilegiados de la sociedad. En la medida en que se tenga que aplazar el disfrute de determinados derechos a causa de las limitaciones de recursos, el Estado deberá elaborar de manera participativa un plan de acción, con un calendario previsto, para hacer efectivos esos derechos de manera gradual. En el plan figurará un conjunto de objetivos intermedios y finales basados en los indicadores apropiados para vigilar la realización gradual de los derechos. Además, las instituciones tendrán que estar desarrolladas para que sea posible exigir responsabilidades al Estado si el proceso de vigilancia revela que no ha cumplido plenamente su obligación de contribuir a la consecución de los objetivos que ha establecido.

Principios que rigen el contenido de las políticas con arreglo al enfoque basado en los derechos humanos

53. El contenido de las políticas consiste en las metas y los objetivos establecidos por el Estado, los recursos que se les destinan y los métodos que se adoptan para alcanzarlos. Es sabido que la fijación de objetivos y la asignación de recursos para lograrlos conllevan necesariamente una definición de las prioridades, lo cual entraña a su vez tomar en consideración compensaciones recíprocas entre los diferentes objetivos. Esas dos medidas, establecer prioridades y aceptar compensaciones, recíprocas, llevan aparejados necesariamente juicios de

valor. Para que un régimen normativo se ajuste al enfoque basado en los derechos humanos, esos juicios de valor deben formularse sobre la base de las normas de derechos humanos. Esto tiene varias consecuencias para las características del contenido de las políticas.

54. En primer lugar, las metas y los objetivos que fije el Estado deben ajustarse a los establecidos por los diversos instrumentos de derechos humanos y expuestos en forma detallada por los órganos creados en virtud de los correspondientes tratados. En particular, el Estado debe velar por la consecución inmediata de un conjunto de objetivos mínimos con respecto al derecho a la alimentación, a la salud y a la educación que se han definido como "obligaciones básicas" del Estado. Solamente las obligaciones no consideradas básicas pueden ser objeto de un cumplimiento gradual.

55. En segundo lugar, las políticas deben tener presentes los derechos de la persona a la igualdad y a la no discriminación, que figuran entre los principios más fundamentales de la normativa internacional de derechos humanos. Así pues, el respeto de los principios de igualdad y no discriminación sería un rasgo distintivo del enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos. Este requisito implica que el desarrollo no puede consistir únicamente en la mejora global de las condiciones de vida de la población de un país, como lo indican, por ejemplo, el crecimiento de la renta per cápita, el número de médicos por persona, etc. Se deben tomar especialmente en consideración las personas que no se benefician de esa mejora global a causa de una discriminación explícita o implícita. Si los propios Gobiernos son los responsables de esa discriminación están obligados a prohibir y derogar inmediatamente toda práctica o ley discriminatoria. Si las actitudes discriminatorias se deben a tradiciones enraizadas en la población, los gobiernos deben promulgar y hacer cumplir leyes que prohíban toda discriminación.

56. En tercer lugar, el enfoque basado en los derechos humanos requiere una integración sectorial a nivel de la formulación de políticas de las complementariedades existentes entre los derechos. Existe complementariedad entre los derechos específicos dentro de la categoría general de derechos económicos y también entre las amplias categorías de derechos económicos y no económicos. Son bien conocidas las relaciones causales entre los derechos específicos a la alimentación, la atención de la salud y la educación, que pertenecen a la categoría general de derechos económicos. Por ejemplo, el bienestar nutricional que se pueda lograr merced al derecho a la alimentación depende no sólo de la cantidad de alimentos ingeridos, sino también de la salud de las personas, ya que una salud deficiente disminuye la eficacia del cuerpo humano para utilizar los alimentos. La educación es también muy importante en varios sentidos, entre ellos la capacidad de una madre con estudios para velar mejor por la salud de sus hijos. También existe complementariedad entre los dos amplios grupos de derechos económicos y no económicos. Las relaciones causales entre ellos actúan en ambos sentidos. Los derechos económicos afectan a los derechos civiles y políticos porque las personas malnutridas y analfabetas que no pueden satisfacer sus necesidades ni trabajando de sol a sol tienden a resignarse a su suerte y no suelen protestar si se conculcan sus derechos civiles y políticos. A la inversa, permitir el disfrute de los derechos económicos básicos suele sentar las bases para promover los derechos civiles y políticos. Los ejemplos de muchos países desarrollados contemporáneos demuestran esa relación causal.

57. La existencia de esas relaciones causales implica que la preocupación por los derechos individuales puede impedir que se logren los mejores resultados posibles si no se tienen presentes las complementariedades. Así, por ejemplo, si los ministerios encargados de la alimentación, la salud y la educación actúan en forma independiente para hacer efectivos los derechos relevantes para cada uno de ellos, puede no conseguirse el mejor resultado nutricional posible para la población al no sacar partido de las complementariedades de la alimentación, la educación y la salud. Si se integran todos los derechos, el derecho al desarrollo obliga a tener presentes esas complementariedades.

58. El cuarto conjunto de principios está relacionado con las posibles compensaciones recíprocas entre los distintos derechos. El hecho de que existan limitaciones de recursos, que da lugar a la idea de la realización gradual de los derechos, obliga también a las autoridades a realizar compensaciones recíprocas entre diferentes derechos -es decir, algunos derechos reciben más prioridad que otros-, ya que no todos los derechos pueden realizarse al mismo tiempo o al mismo ritmo. Aunque el enfoque basado en los derechos humanos reconoce la inevitabilidad de esas compensaciones, impone también al enfoque ciertas condiciones que se deben tratar como rasgos fundamentales de la formulación de políticas basada en los derechos.

59. La primera condición viene impuesta por el principio de la indivisibilidad de los derechos, piedra angular de las normas de derechos humanos. Con arreglo a ese principio, ningún derecho humano se puede considerar intrínsecamente inferior a otro. Si se ha de dar prioridad a un derecho determinado, ello sólo puede hacerse por razones prácticas (por ejemplo, porque la realización de cierto derecho haya sido históricamente menor que la de otros derechos o porque es probable que esa realización actúe como catalizador y agilice la de los demás derechos). Por ejemplo, muchos países pueden estimar necesario dar prioridad al derecho a la educación, cuya capacidad catalizadora para permitir el ejercicio de otros derechos, como el derecho a la alimentación, a la salud y al trabajo, y los derechos del niño y la mujer, es notoria.

60. Otra condición la impone el principio de la no regresión de los derechos, es decir, la idea de que no puede permitirse deliberadamente que ningún derecho sufra un descenso absoluto del grado de su realización. Esta condición implica que al asignar más recursos a los derechos que han sido objeto de prioridad en un momento determinado se debe procurar que los demás derechos mantengan como mínimo el grado inicial de realización.

61. Por último, las decisiones sobre las compensaciones recíprocas deben cumplir las disposiciones establecidas por los órganos creados en virtud de tratados respecto de determinadas obligaciones básicas mínimas. El sistema internacional de derechos humanos establece algunas obligaciones básicas en cuyo marco los Estados, que deben garantizar con efecto inmediato unos niveles mínimos de disfrute de los diversos derechos. Por ejemplo, en virtud del derecho a la vida, a la alimentación y a la salud, los Estados tienen la obligación básica de velar por que todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción no pasen hambre. Esas obligaciones básicas se deben tratar como limitaciones vinculantes y no se permite ningún tipo de transacción con respecto a ellas.

El enfoque basado en los derechos humanos como método de seguimiento de la aplicación de las políticas

62. El seguimiento y la evaluación de los resultados son aspectos necesarios de toda estrategia de desarrollo, bien basada en los derechos bien de otro tipo, pero el rasgo característico del enfoque basado en los derechos humanos es que hace hincapié en la noción de la rendición de cuentas en una forma diferente a los planteamientos tradicionales.

63. La noción misma de derechos implica la noción de deberes u obligaciones. Por ejemplo, cuando un Estado ratifica un tratado que consagra el derecho a la alimentación, contrae la obligación de hacer efectivo ese derecho (aunque mediante un proceso gradual de realización). Ello implica que la razón por la que el Estado debe adoptar las políticas necesarias para garantizar el ejercicio de los diversos derechos no es simplemente la conveniencia de que el Estado trate de lograr esos objetivos por buena voluntad o benevolencia, sino la obligación que tiene de hacerlo. Sin embargo, una obligación sólo puede tener significado si al que la tiene se le pueden exigir responsabilidades en caso de que no cumpla con su deber. Por lo tanto, la necesidad de garantizar la rendición de cuentas reviste una importancia capital para el enfoque basado en los derechos humanos del desarrollo.

64. Como ya se ha señalado, las obligaciones del Estado respecto de cualquier derecho son tres: la de respetar, la de proteger y la de permitir el disfrute del derecho. El enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos prevé la posibilidad de exigir responsabilidades al Estado por cada una de esas obligaciones. A su vez, la importancia de la responsabilización implica que el proceso de vigilancia de la aplicación de las políticas debe tener una serie de características. En primer lugar, debe haber mecanismos que permitan determinar la culpabilidad del Estado, si éste no adopta y aplica las políticas apropiadas, e imponerle sanciones si, de hecho, se le considera culpable. Esos mecanismos de rendición de cuentas pueden ser de diversos tipos: judicial, administrativo, comunitario, etc. En segundo lugar, los procedimientos de rendición de cuentas deben tener carácter participativo para que los ciudadanos, en especial los afectados directamente por las políticas, puedan exigir responsabilidades al Estado por sus actos. En tercer lugar, al firmar los diversos tratados, el Estado conviene en que los diferentes órganos creados en virtud de ellos le puedan exigir responsabilidades, con lo cual se somete a cierta rendición de cuentas externa. El Estado debe seguir los procedimientos establecidos por los órganos para garantizar la rendición de cuentas.

65. En cuarto lugar, y aunque con arreglo al derecho internacional el Estado es el principal responsable de la realización de los derechos humanos de las personas que viven bajo su jurisdicción, la comunidad internacional en general también tiene la responsabilidad de contribuir a que se hagan efectivos los derechos humanos de carácter universal. Así pues, los procedimientos de vigilancia y rendición de cuentas no sólo se deben aplicar a los Estados, sino también a los agentes mundiales cuyos actos influyen en el disfrute de los derechos humanos en cualquier país, como la comunidad de donantes, las organizaciones intergubernamentales, las organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales y las empresas transnacionales. En quinto lugar, algunos derechos correlacionados que se consideraron importantes para conseguir una participación efectiva, tales como el derecho a la información, el derecho a la libertad de expresión o el derecho de acceso a la justicia, son también fundamentales en el contexto de la rendición de cuentas. Si no se permite el disfrute de esos derechos será imposible lograr una rendición de cuentas efectiva (en especial si es de carácter interno). Por último, cabe

señalar que la rendición de cuentas de los responsables no implica necesariamente el recurso a los tribunales de justicia. Puede haber, a la vez, medios de responsabilización judiciales y no judiciales, como las instituciones cuasijudiciales (defensores del pueblo, órganos creados en virtud de tratados), políticas (comisiones parlamentarias), administrativas y de la sociedad civil. El enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos supone crear una combinación apropiada de mecanismos de rendición de cuentas. Aunque los responsables de las obligaciones deben determinar los mecanismos de rendición de cuentas más apropiados para sus casos particulares, todos los mecanismos deben ser accesibles, transparentes y efectivos.

Observaciones finales

66. En el presente documento se han tratado de abordar algunas de las cuestiones que se plantean al hacer efectivo el derecho al desarrollo a nivel nacional. Sin embargo, es importante destacar en conclusión que adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho al desarrollo no es responsabilidad única del Estado-nación. La comunidad internacional tiene también una función que desempeñar. El reconocimiento del derecho al desarrollo como derecho humano universal implica lógicamente que la comunidad internacional tiene la obligación de contribuir a que se haga efectivo el derecho al desarrollo de toda nación. La asistencia prestada por los países occidentales desarrollados para el desarrollo del Tercer Mundo se ha basado siempre en una serie de motivaciones, como el sentimiento de culpa tras la etapa colonial o diversas razones estratégicas y consideraciones humanitarias. No obstante, ninguna de esas motivaciones tenía la fuerza de una obligación, ni moral ni jurídica. Al aceptar el derecho al desarrollo como derecho humano universal, la comunidad internacional ha contraído una obligación jurídica: tiene que contribuir a esa causa porque está obligada jurídicamente a hacerlo.

67. Sin embargo, la forma precisa en que la comunidad internacional puede contribuir no está definida. Un mayor volumen de ayuda podría ser uno de los medios, no cabe duda, así como el alivio de la carga de la deuda y la apertura de los mercados a las exportaciones de los países en desarrollo. También serviría de ayuda adoptar medidas para crear un sistema comercial y financiero mundial que favoreciera el desarrollo de los países pobres.

68. Independientemente de las medidas que se adopten, una condición importante es que se debe hacerlo consultando plenamente a los países en desarrollo. Ello se deriva del principio según el cual el derecho a participar en el proceso de desarrollo es parte integrante del derecho al desarrollo. A ese principio se ajusta el concepto de "pacto de desarrollo" que el experto independiente en el derecho al desarrollo ha defendido con insistencia. La idea de un "pacto" fue propuesta por primera vez por el Ministro de Relaciones Exteriores de Noruega, T. Stoltenberg, a finales del decenio de 1980 y fue retomada por varios economistas especializados en el desarrollo y por los *Informes sobre Desarrollo Humano* del PNUD. Esa idea defendía el apoyo a programas que se suponía que los países en desarrollo debían ejecutar conforme a un plan de políticas por etapas con el compromiso claro de los donantes de prestar la asistencia financiera necesaria, permitir el acceso a los mercados y adoptar otras políticas que correspondieran a los esfuerzos de los países beneficiarios. Sería conveniente invocar una vez más el concepto de pacto de desarrollo al elaborar los programas necesarios para hacer efectivo el derecho al desarrollo.

Bibliografía

- Berlin, I., "The two concepts of liberty", *Four Essays on Liberty*, 2ª edición (Clarendon Press: Oxford (1969)).
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies
(mimeografiado) (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: Ginebra (2002)).
- Osmani, S. R. (2003), *An essay on the human rights approach to development* (mimeografiado) (próximamente en una recopilación de ensayos editada por A. Sengupta y S. Marks).
- Sen, A., *Development as Freedom* (Alfred A. Knopf: Nueva York (1999)).
- Sengupta, A. (2002), Quinto informe del experto independiente en el derecho al desarrollo, presentado al Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2002/WG.18/6).
