



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2002/WG.18/2
20 de diciembre de 2001

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo
Ginebra, 18 a 22 de febrero de 2002

CUARTO INFORME DEL EXPERTO INDEPENDIENTE EN EL
DERECHO AL DESARROLLO, SR. ARJUN SENGUPTA,
PRESENTADO DE CONFORMIDAD CON LA
RESOLUCIÓN 2001/9 DE LA COMISIÓN

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN.....	1	3
I. EL CONCEPTO Y EL CONTENIDO DEL DERECHO AL DESARROLLO COMO EL DERECHO A UN PROCESO	2 - 16	3
A. Valor añadido.....	5 - 9	4
B. Programa de desarrollo para la realización del derecho al desarrollo	10 - 16	6
II. MEDIDAS NACIONALES	17 - 41	9
A. La función de las organizaciones no gubernamentales.....	33	13
B. Obligaciones del Estado.....	34 - 35	14

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. (<u>continuación</u>)		
C. Diseño y ejecución de un programa de desarrollo.....	36 - 41	15
III. COOPERACIÓN INTERNACIONAL.....	42 - 74	18
A. Los derechos humanos y la cooperación para el desarrollo.....	46 - 55	19
B. Pactos de desarrollo	56 - 74	24

INTRODUCCIÓN

1. En este cuarto informe al Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo¹, el experto independiente trata específicamente de los métodos para la realización del derecho al desarrollo. En la sección I se resume el marco conceptual de los informes anteriores de un modo que facilita su puesta en práctica; en la sección II se examinan las medidas adoptadas en el plano nacional, y la sección III se refiere a la cooperación internacional.

I. EL CONCEPTO Y EL CONTENIDO DEL DERECHO AL DESARROLLO COMO EL DERECHO A UN PROCESO

2. En sus informes anteriores², el experto independiente examinó con gran detalle el contenido del derecho al desarrollo³. La definición del derecho al desarrollo como el derecho a un proceso particular de desarrollo en el que "puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y las libertades fundamentales" es coherente con el enfoque del movimiento de los derechos humanos. Se refiere a la realización de todos los derechos y libertades reconocidos como derechos humanos -los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales- en su globalidad, como un todo integral, puesto que están interrelacionados y son interdependientes. Los efectos del desarrollo, así como la forma en que se materializan, constituyen el proceso de desarrollo que se considera como un derecho humano. No se trata de un hecho puntual sino de un proceso diacrónico, y los elementos que constituyen el desarrollo son interdependientes, tanto de manera sincrónica como diacrónica.

3. El derecho al desarrollo como derecho a un proceso de desarrollo no es sólo un concepto global o la suma de un conjunto de derechos. Es el derecho a un proceso que amplía las posibilidades o la libertad de los individuos para aumentar su bienestar y conseguir lo que valoran. El experto independiente describió este derecho al desarrollo como la mejora de un "vector" de derechos humanos compuesto de varios elementos que representan los distintos derechos económicos, sociales y culturales, así como los derechos civiles y políticos. Todos esos derechos son a su vez interdependientes, junto con el crecimiento del producto interno bruto (PIB) y otros recursos financieros, técnicos e institucionales, de un modo que permite la sostenibilidad de la realización de los derechos y de cualquier mejora del bienestar de la población entera.

¹ El autor está muy agradecido a Rachel Hammonds, del Centro FXB de la Facultad de Salud Pública de Harvard, por la asistencia que ha prestado a la investigación. También agradece a Stephen Marks, del Centro FXB, a S. R. Osmani, de la Universidad del Ulster (Belfast), y a la Sra. Rita Nangia, del Banco Asiático de Desarrollo, sus útiles comentarios y sugerencias sobre el planteamiento del autor.

² Primer informe, E/CN.4/1999/WG.18/2; segundo informe, E/CN.4/2000/WG.18/CRP.1; tercer informe, E/CN.4/2001/WG.18/2. Los informes pueden consultarse en el sitio Web del ACNUDH (www.unhchr.ch).

³ Véase el tercer informe, párrs. 3 a 10.

4. Las características de este vector determinan también la naturaleza del derecho al desarrollo y los métodos para su realización. En primer lugar, cada elemento del vector es un derecho humano, como lo es también el propio vector, ya que el derecho al desarrollo forma parte integrante de los derechos humanos. Esto significa que todos ellos deben ejercerse siguiendo un enfoque de base jurídica, o sea, un enfoque que siga los procedimientos y normas de las leyes de derechos humanos, con transparencia y responsabilidad, de forma participatoria y no discriminatoria, tomando las decisiones de manera equitativa y compartiendo los frutos o resultados del proceso. En segundo lugar, todos estos elementos son interdependientes, tanto de manera sincrónica como diacrónica. Son interdependientes en el sentido de que el ejercicio de un derecho, como por ejemplo el derecho a la salud, depende del grado de realización de otros derechos, tales como el derecho a la alimentación, a la vivienda o a la libertad y seguridad de la persona, o bien a la libertad de información, tanto ahora como en el futuro. De manera similar, la realización de todos estos derechos de manera sostenible dependería del crecimiento del PIB y de todas las demás formas de recursos, incluidas las instituciones y la tecnología, lo que a su vez dependería de la realización de los derechos a la salud y a la educación, así como del derecho a la libertad de información. En tercer lugar, la mejora de la realización del derecho al desarrollo o el aumento del valor de ese vector se definirían como la mejora de todos los elementos del vector (es decir, de los derechos humanos), o como mínimo de uno de sus elementos, siempre que no empeoren los demás (o se vulnere cualquier derecho). Dado que los derechos humanos son inviolables y que entre ellos no existe prelación, la mejora de cualquiera de los derechos no puede compensar el deterioro de otro. Por consiguiente, la condición para mejorar el derecho al desarrollo es fomentar o mejorar la realización de un número mínimo de derechos humanos, ya sean civiles, políticos, económicos, sociales o culturales, sin deterioro o violación de los demás derechos.

A. Valor añadido

5. El valor añadido de concebir el derecho al desarrollo como el derecho a un proceso puede explicarse en primer lugar como la evolución del pensamiento sobre el desarrollo. Anteriormente, la base de las estrategias de desarrollo era maximizar el producto nacional bruto (PNB) per cápita, lo que habría de permitir el logro de todos los demás objetivos del desarrollo social y humano. A título explicativo podemos citar al premio Nobel W. A. Lewis, quien señaló que el crecimiento de la producción por habitante da al hombre mayor control sobre el medio que le rodea y aumenta consecuentemente su felicidad⁴. Se temía que las personas no pudieran aumentar automáticamente sus "libertades" si no se adoptaban políticas concretas para lograr tales libertades. Sin embargo, el desarrollo social y humano se consideraba principalmente un objetivo derivado del desarrollo, y casi siempre en función del crecimiento económico. La equidad era raramente una de las preocupaciones centrales de esas primeras políticas de desarrollo. Para la mayoría de los países, el interés por la equidad sólo se reflejaba en las políticas de desarrollo o través de la tributación progresiva o de algunas medidas suplementarias promovidas por las organizaciones internacionales (por ejemplo, los Programas de Necesidades Mínimas), que podían añadirse a las habituales políticas de aceleración del crecimiento económico.

⁴ W. A. Lewis, The Theory of Economic Growth, Londres, Allen and Unwin, 1955, págs. 9 y 10, 420 y 421.

6. A menudo, las políticas suplementarias de propagación del desarrollo social y humano iban acompañadas de políticas destinadas a maximizar el PNB. Se reconocía que el crecimiento económico, aunque necesario, no siempre era suficiente, y fue este reconocimiento el que originó el cambio paradigmático de la filosofía del desarrollo que se conoce como el enfoque basado en el desarrollo humano. Según este enfoque, el desarrollo humano consistía en la expansión de las capacidades y libertades de la persona. El crecimiento económico no era condición necesaria ni suficiente para adoptar medidas específicas de desarrollo humano, si bien resultaría extremadamente útil a la hora de aplicar tales medidas, y especialmente para sostenerlas durante un período determinado. Las políticas debían elaborarse teniendo en cuenta determinadas limitaciones institucionales, mecanismos sociales y restricciones de recursos. El crecimiento económico mitigaría estas restricciones, pero tendría que combinarse con la acción pública y con políticas especiales para modificar los mecanismos sociales y los marcos institucionales. Así pues, el enfoque basado en el desarrollo humano amplió el alcance y el contenido del pensamiento tradicional sobre el desarrollo, centrado en el crecimiento.

7. El enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos añadió otro aspecto a la filosofía del desarrollo. Mientras que el enfoque basado en el desarrollo humano tiene por objeto la realización de las libertades de la persona al hacer del fomento de sus capacidades el objetivo de las políticas de desarrollo, el enfoque basado en los derechos humanos se centra en lo que las personas exigen de la conducta del Estado y de otros agentes para garantizar sus capacidades y libertades⁵. Como se afirma en el Informe sobre Desarrollo Humano 2000, el enfoque del desarrollo humano se centra en los efectos de diversos tipos de mecanismos sociales, y muchos de los instrumentos que utiliza miden esos efectos sin tener en cuenta cómo se lograron⁶. Por otro lado, el enfoque basado en los derechos humanos tiene presente principalmente "cómo" se logran los efectos de los mecanismos sociales, si los Estados Partes u otros titulares de obligaciones las han cumplido y si los procedimientos seguidos son coherentes con el enfoque del desarrollo basado en los derechos.

8. El derecho al desarrollo integra esencialmente el enfoque basado en el desarrollo humano con el basado en los derechos humanos. No se limita a la aceptación de los objetivos del desarrollo humano y de la determinación de los distintos tipos de mecanismos sociales que pueden ayudar a lograr esos objetivos, sino que los convierte esos objetivos en derechos de la persona y define la responsabilidad de los titulares de obligaciones, de conformidad con las normas de los derechos humanos. Su objeto es la mejora constante del bienestar de toda la población sobre la base de su participación activa, libre y significativa y de la justa distribución

⁵ Véase A. Eide, C. Krause, A. Rosas, Economic Social and Cultural Rights: A Textbook. Martinus Nijhoff, págs. 1 a 40. Como todas las personas tienen derecho a que los Estados, otros agentes y la comunidad internacional respeten, protejan y garanticen sus derechos humanos, la cuestión de la responsabilidad por todo error es de primordial importancia, a fin de que se puedan tomar medidas correctivas contra los responsables. Al determinar la culpabilidad, es importante asegurarse de que los derechos humanos y los principios de estos derechos hayan sido respetados por todas las partes, tanto en la elaboración como en la aplicación de las políticas y proyectos de desarrollo.

⁶ PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2000, Nueva York, Oxford University Press, 2000, pág. 22.

de los beneficios resultantes. El concepto de bienestar es más amplio en este caso que el de desarrollo humano, ya que incorpora procesos sociales, políticos y culturales en el proceso económico de realización de los derechos y las libertades. En los informes sobre desarrollo humano se han examinado cuestiones relativas a los derechos civiles y políticos y a las libertades fundamentales, ya que a menudo son un elemento muy importante de los programas destinados a mejorar la capacidad de los pobres y de los sectores vulnerables de la sociedad. No obstante, estas cuestiones no dejan de ocupar un lugar periférico en relación con dichos programas, que serían más eficaces si hubiera más democracia o un mayor disfrute de los derechos civiles y políticos; no puede decirse, sin embargo, que tales programas se considerarían fracasados si se violaran esos derechos y libertades. En cambio, con el enfoque del derecho al desarrollo la realización de los derechos civiles y políticos es tan importante como la de los derechos económicos y sociales, no sólo por el papel instrumental de tales derechos sino también por su papel constitutivo fundamental. La violación de cualquier derecho entrañaría la no realización del derecho al desarrollo.

9. Este enfoque basado en el supuesto de que el desarrollo es un derecho humano amplía el enfoque del desarrollo humano, ya que convierte todos los objetivos relativos al suministro de los bienes y servicios en derechos de la persona. Además, la integración de esos derechos en el proceso del derecho al desarrollo aumenta su valor añadido. Lo que facilita la materialización de los derechos no es su mera realización independiente, sino su ejercicio conjunto que permita tener en cuenta su influencia recíproca, tanto sincrónica como diacrónica, en el contexto de un marco de crecimiento o de un programa de desarrollo. Toda mejora de la realización del derecho al desarrollo en esos programas supone un ejercicio más amplio de algunos derechos, sin que se viole o menoscabe ningún otro⁷.

B. Programa de desarrollo para la realización del derecho al desarrollo

10. Si el derecho al desarrollo se concibe como un proceso integrado de desarrollo de todos los derechos humanos, el crecimiento de recursos tales como el PIB y la tecnología puede incluirse como elemento integrante en el vector de derechos que constituye el derecho al desarrollo. Algunos trabajos sobre el desarrollo humano han sugerido que éste no es necesariamente consecuencia del crecimiento del PIB y de otros recursos. Como se señala en el párrafo 14 del tercer informe, "ello no significa que sea posible lograr el desarrollo humano siguiendo únicamente un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos e ignorando las políticas de crecimiento económico. En otras palabras, el valor añadido del concepto del derecho al desarrollo no radica únicamente en que la realización de cada derecho deba concebirse y planearse en función de todos los demás derechos, sino también en que se prevea y se aplique como parte del derecho al desarrollo el crecimiento de los recursos, lo que abarca el PIB, la tecnología y las instituciones. Al igual que el derecho a la salud, a la educación, etc., la dimensión de crecimiento del derecho al desarrollo es tanto un objetivo como un medio: un objetivo porque su resultado es una elevación del consumo per cápita y del nivel de vida, y un instrumento porque permite el logro de otros objetivos de desarrollo y la realización de los derechos humanos".

⁷ Para más detalles, véase el tercer informe, párrs. 12 a 14.

11. Para ser reconocido como un elemento del programa para lograr el derecho humano al desarrollo, el crecimiento de los recursos deberá realizarse de la misma manera en que deben ejercerse todos los derechos humanos, es decir, ateniéndose al denominado enfoque basado en los derechos y velando, en particular, por la igualdad o la reducción de las desigualdades. Ello implicaría modificar la estructura económica de producción y distribución para que se produzca un crecimiento equitativo, y exigiría un programa de desarrollo e inversiones que no dependiera únicamente del mercado y que podría necesitar una cooperación internacional considerable. Cuando se contempla el derecho al desarrollo en el contexto de un programa de desarrollo que tiene por objetivo un crecimiento sostenido y equitativo de los recursos, está claro que las medidas nacionales y la cooperación internacional deben reforzarse mutuamente para realizar los derechos, más allá de las medidas para la realización de cada derecho separado.

12. Por ejemplo, un programa que gozaría de aceptación universal conforme al derecho al desarrollo sería aquel cuyo objeto fuese la rápida reducción de la pobreza. Un enfoque de la reducción de la pobreza basado en el derecho al desarrollo sería distinto del simple efecto de filtración derivado de un mayor crecimiento del PIB. Como principales factores determinantes del derecho al desarrollo, las consideraciones de equidad y justicia deberán definir y reorientar por completo la estructura del crecimiento. Por ejemplo, si ha de reducirse la pobreza y hay que potenciar a los pobres, esta reducción deberá ser sostenida, y habrá que liberar a los pobres de la vulnerabilidad y de las intensas fluctuaciones de sus ingresos. Ello requerirá una política de desarrollo centrada en la modificación de la estructura de la producción y la generación de ingresos, con un ritmo de crecimiento más rápido en las regiones más pobres, mayores oportunidades de empleo para los grupos vulnerables y marginados y un sistema de protección social que garantice un nivel mínimo de ingresos a todos los interesados. Por otra parte, ello también requerirá programas que eliminen la pobreza, no sólo de ingresos sino también de capacidades, mediante la difusión de la educación y la capacitación, la salud y la nutrición y otros programas infraestructurales que desarrollen las regiones y los sectores de la población más pobres y les proporcionen ayuda.

13. La finalidad de las políticas de desarrollo ha de ser lograr todo eso con el mínimo efecto sobre otros objetivos de desarrollo, como el crecimiento global de la producción. Pero si se llega a una transacción, aceptando por ejemplo un crecimiento inferior al máximo posible, habrá que acceder a ello por razones de equidad. Si el proceso ha de ser participativo, los beneficiarios habrán de intervenir plenamente en la adopción de las decisiones, teniendo en cuenta que si ello supone un retraso del proceso, este retraso deberá reducirse al mínimo. Si se quiere que un grupo de personas pobres y desfavorecidas tenga un nivel mínimo de bienestar, la simple transferencia de ingresos mediante la concesión de subsidios o subvenciones puede no ser la política correcta. Tal vez sea preferible ofrecerles la oportunidad de trabajar por cuenta propia o ajena, lo que posiblemente requiera una generación de actividades que no podría conseguirse confiando únicamente en los mecanismos de mercado⁸.

14. El concepto del derecho al desarrollo como el derecho a un proceso de desarrollo añade valor a los derechos fundamentales de la persona al hacerse más aceptable respecto del pensamiento tradicional sobre la validez de los derechos humanos, que depende de que a cada derecho le corresponda una responsabilidad. Ello se debe a que el proceso se puede identificar

⁸ Estas nociones figuran con mayor detalle en el primer informe.

con un programa de políticas que asigne funciones concretas a los distintos agentes encargados de su aplicación en cada fase, durante un período determinado. La concepción del derecho al desarrollo como un derecho compuesto le confiere legitimidad.

15. El marco conceptual de la relación entre derechos y deberes se ha examinado brevemente en el segundo informe⁹. La realización de los derechos humanos va acompañada de obligaciones, tanto perfectas como imperfectas. A los derechos civiles y políticos suelen corresponder obligaciones perfectas, y se considera que las personas poseen derechos que condicionan el comportamiento del Estado. Además, se afirma que pueden determinarse e imponerse al Estado obligaciones precisas para proteger esos derechos o prevenir su violación. Sin embargo, en la práctica la realización de esos derechos supondría no sólo protegerlos sino también promoverlos, lo cual entrañaría a su vez obligaciones para otras partes además del Estado, con distintos grados de especificidad. En el caso de los derechos económicos, sociales y culturales, se considera que el deber de promoverlos es el aspecto más importante del conjunto de obligaciones, y que éstas tienden a ser imperfectas. Los programas para la realización del derecho al desarrollo permiten determinar y concretar mejor las obligaciones de los distintos agentes, con lo que existe una mayor probabilidad de que se realice el derecho. Además, estos programas fomentan la interdependencia, tanto sincrónica como diacrónica, de los derechos y las medidas que tienen por objeto su realización. Las obligaciones especificadas de forma adecuada y basadas en esa interdependencia harán posible pues una realización diacrónica y sostenible de esos derechos, que, por su propia naturaleza, han de realizarse mediante un proceso de mejora progresiva.

16. El resultado del proceso de desarrollo es de por sí un derecho humano que entraña obligaciones. Sin embargo, el derecho a ese proceso es distinto del derecho al resultado. Se trata de un programa o plan ejecutado a lo largo de un período determinado manteniendo la coherencia y la sostenibilidad y realizando gradualmente los objetivos, y hay grandes probabilidades de que ese programa facilite el logro de todos los resultados. A esto se refiere el término "metaderecho". El metaderecho a algo (x) se puede definir como el derecho a unas políticas p (x) que persigan genuinamente el objetivo de hacer que el derecho a x sea realizable¹⁰. 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). El programa de acción relativo al derecho al desarrollo ha de elaborarse necesariamente de un modo que permita especificar con claridad las obligaciones de los distintos agentes, las autoridades estatales, los gobiernos locales, las empresas multinacionales, los organismos multilaterales y la comunidad internacional. Es así

⁹ Párrs. 6 a 8.

¹⁰ Amartya Sen, "The right not to be hungry", en Philip Alston y Katarina Tomasevski, The Right to Food, SIM, Países Bajos, 1984. Sen se refería al derecho a x, al examinar el derecho a no pasar hambre o el derecho a la alimentación, que muchos países no podrán garantizar para todos a corto plazo, aunque "existen políticas que permitirían alcanzar rápidamente esa libertad". Así pues, si bien el derecho a x (no pasar hambre o gozar de unos medios de vida adecuados, etc.) puede ser un derecho abstracto o de base, el derecho reconocido a alguien a exigir políticas destinadas a garantizar que esos derechos sean realizables equivale a un derecho a p (x), como metaderecho a x, y constituye un derecho real.

como el derecho al desarrollo se convertirá en un derecho completo, con toda la justificación de un derecho humano y con deberes y obligaciones claramente definidos.

II. MEDIDAS NACIONALES

17. La realización del derecho al desarrollo requerirá la adopción de medidas a nivel tanto nacional como internacional. Los tres informes precedentes del experto independiente se basaban en los anteriores informes de los diversos grupos de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos, y en ellos se examinaba toda la gama de medidas necesarias para la realización de ese derecho. En los párrafos siguientes se estudian con mayor detalle tales medidas, a fin de que puedan servir de orientación al elaborar un programa práctico para la realización del derecho al desarrollo.

18. La responsabilidad primordial de la realización del derecho al desarrollo corresponde al Estado-nación. Para cumplir estas obligaciones, todos los niveles de gobierno y los organismos del sector público han de coordinar su actuación. Esta coordinación no debería darse sólo entre entidades gubernamentales, sino también con otras instancias que están comprendidas en el ámbito estatal, como son las organizaciones no gubernamentales, los particulares y las instituciones nacionales, así como con otros Estados y con las organizaciones internacionales. Tal coordinación, o por lo menos la existencia de un mecanismo de coordinación que funcionase, sería de gran ayuda y podría resultar fundamental para la realización efectiva del derecho al desarrollo; sin embargo, la falta de coordinación no puede justificar el incumplimiento de una obligación. En tanto que el derecho se reconozca como derecho humano, la obligación de hacer posible su ejercicio es absoluta para todas las partes, independientemente de que otros estén cumpliendo o no sus obligaciones. Para los Estados Partes, estas obligaciones prevalecen sobre los demás deberes y actividades y tienen prioridad máxima al determinar la asignación de los recursos financieros, materiales e institucionales.

19. Las medidas nacionales deben tener por objeto la realización de cada uno de los derechos que constituyen el derecho al desarrollo, individualmente y en combinación con los demás, como parte del proceso de desarrollo. Este proceso consistiría en un programa de desarrollo con un conjunto de políticas aplicadas de forma sucesiva y con una realización gradual de los distintos derechos y las correspondientes libertades. Como se ha señalado anteriormente, el propio proceso, así como sus efectos, se reivindican como derechos humanos y han de realizarse de conformidad con las normas de derechos humanos y los criterios de comportamiento de los agentes que son los titulares de la obligación, así como de los beneficiarios que lo son del derecho.

20. Tal vez resulte útil explicar un poco más este punto. En un programa de desarrollo, el enfoque basado en el derecho al desarrollo facilitará el suministro más eficaz de bienes y servicios y la modificación de las instituciones y los mecanismos sociales a fin de lograr un conjunto de objetivos concretos en materia de derechos humanos, definidos como el incremento de las capacidades y las libertades. Su finalidad será lograr una mayor disponibilidad de esos bienes y servicios y un mejor acceso a los mismos. La disponibilidad guarda relación con el crecimiento de la economía y, por consiguiente, con las políticas que garantizan el crecimiento sostenible de los recursos materiales y humanos, en un entorno caracterizado por la estabilidad macroeconómica y la asignación eficaz de esos recursos. El acceso tiene que ver con la

distribución de los recursos y el modo de hacer que los frutos del proceso beneficien a todos sin discriminación, en especial a los sectores más vulnerables y marginados de la sociedad. En resumen, un programa de desarrollo de esta índole procurará lograr un crecimiento económico que haga posibles los derechos y que se lleve a cabo de conformidad con las normas relativas a los derechos humanos.

21. En sus informes anteriores, el experto independiente propuso aplicar un programa de erradicación de la pobreza. Éste comprendería objetivos tales como el de haber reducido a la mitad el nivel de pobreza en los ingresos en el año 2015, y que en ese mismo año se hayan suprimido tres de los principales aspectos de la pobreza en relación con las capacidades, a saber, el hambre, la carencia de servicios de atención de la salud primaria y la falta de educación básica, mediante la realización universal del derecho a la alimentación, del derecho a la salud primaria y del derecho a la educación básica. Estos objetivos específicos se eligieron porque los derechos deben realizarse paso a paso y de forma gradual, ya que es imposible que todos los derechos y las correspondientes libertades se realicen inmediata y simultáneamente; también se eligieron porque habría un consenso general acerca de su pertinencia. Los países interesados pueden elegir antes otro objetivo en materia de derecho o derechos, siempre y cuando sigan los procedimientos consensuales apropiados de participación para decidir cuáles serán esos derechos. Independientemente de los derechos que se elijan, es importante que aumente la disponibilidad de los correspondientes bienes y servicios, en el respeto de los principios de los derechos humanos y de conformidad con el enfoque del desarrollo basado en los derechos.

22. En los estudios dedicados a los derechos humanos, este enfoque basado en los derechos se caracteriza por la adhesión a unos principios claramente definidos, como la participación, la responsabilidad, la transparencia, la igualdad, la no discriminación, la universalidad y la indivisibilidad. Desde la perspectiva de los derechos humanos, los objetivos del desarrollo han de considerarse derechos que pueden ser reivindicados legítimamente por particulares, como titulares de los mismos, a diferencia de los titulares de las obligaciones correspondientes, como el Estado y la comunidad internacional, que pueden tener la obligación específica de hacer posible el disfrute de esos derechos. Los objetivos pueden considerarse elementos del desarrollo humano, pero han de realizarse como derechos humanos; así pues, debe determinarse claramente la responsabilidad y, cuando sea posible, la culpabilidad por la no realización de esos derechos, que habrá de dar lugar a la adopción de medidas correctivas.

23. En su condición de derechos humanos, todos esos derechos han de conformarse a los principios de universalidad e indivisibilidad¹¹. La universalidad significa que toda persona está dotada de derechos humanos por el hecho mismo de ser humana. En ocasiones, este principio se ha utilizado deshonestamente para excluir del ámbito de los derechos humanos a determinados derechos de género o derechos de grupo, de minorías o de comunidades, dado que su disfrute se limita a los miembros de esas colectividades. Sin embargo, si un derecho de grupo se acepta como derecho humano mediante procedimientos adecuados, de legitimidad y coherencia incontestables, deberá ser tratado en todo punto como un derecho universal, que disfrutarán todas

¹¹ Estos principios están muy bien explicados en "A human rights-based approach to development programming in UNDP - adding the missing link", por Patrick van Weerelt, PNUD, 2001.

las personas pertenecientes al grupo de que se trate sin discriminación alguna entre ellas, independientemente de sus antecedentes culturales o de su nacionalidad.

24. En el ejercicio de estos derechos humanos hay que tener en cuenta dos efectos que se derivan del principio de la universalidad: a) las obligaciones relacionadas con los citados derechos también son universales, y han de ser cumplidas por todos los agentes que se encuentren en situación de prestar ayuda, ya se trate de las autoridades y otras instancias de un mismo país o bien de otros Estados y organizaciones internacionales, en la máxima medida de sus posibilidades; y b) todos los agentes han de conceder la máxima prioridad a esas obligaciones en el uso de sus recursos y capacidades, por encima de cualquier otro deber que les incumba.

25. El principio de indivisibilidad se asocia a menudo al principio de interdependencia, aunque son distintos. Dos derechos son indivisibles cuando no es posible disfrutar de uno de ellos sin vulnerar el otro, y son interdependientes cuando el nivel de disfrute de uno de ellos depende del nivel de disfrute del otro. El derecho al desarrollo sólo puede mejorar si mejora por lo menos uno de los derechos que lo constituyen y no se deteriora o vulnera ningún otro, lo que significa que el derecho al desarrollo se conforma al principio de indivisibilidad de los derechos humanos. Asimismo, la condición de que cada derecho (o el indicador que representa el nivel de disfrute de un derecho) depende de los demás derechos o indicadores que lo representan se ajusta al principio de la interdependencia de los derechos humanos. Al elaborar un programa práctico para la realización del derecho al desarrollo, estos principios condicionan la forma en que ha de realizarse cada derecho. Si una política destinada a la realización de un derecho entraña la violación de otro, ya sea civil, político, económico, social o cultural, tal política no podrá incluirse en el programa. Si una política encaminada a realizar un derecho en particular da lugar a un disfrute mejor de otros derechos, será más aceptable que otra que no tenga en cuenta esta interdependencia. El almuerzo que se proporciona a los colegiales al mediodía contribuye a mejorar las tasas de asistencia escolar, y, por consiguiente, el derecho a la educación; además, con ello se aumenta el nivel de nutrición de los niños, y se promueve por tanto el derecho a la salud, amén del derecho a la alimentación. Un programa de esta índole será más aceptable con arreglo al enfoque basado en el derecho al desarrollo que un programa de costo similar cuyo principal objetivo sea la apertura de más escuelas. Inaugurar escuelas hará que más niños puedan asistir a la escuela y garantizará así su derecho a la educación, pero no tendrá el valor añadido de desarrollar otros derechos, como habría sucedido con el programa de almuerzos escolares.

26. Otros dos principios fundamentales para la filosofía de los derechos humanos y su realización son la igualdad y la no discriminación. En efecto, el principio de la igualdad se deriva del principio de la igualdad de todos los seres humanos. Sin embargo, se ha debatido mucho sobre el contenido de la igualdad. Los instrumentos de derechos humanos se refieren a la igualdad ante la ley y la igualdad de derechos. En este sentido, la igualdad significaría que si una persona goza de un derecho X todos gozarán de ese derecho, y que la ley prohíbe toda discriminación en el disfrute de los derechos por cualquier persona y por cualquier motivo. No obstante, ninguno de esos instrumentos prevé la igualdad en los ingresos o en el nivel o el número de los beneficios derivados del ejercicio de los derechos. Al debatirse la cuestión de la distribución de esos beneficios, el interés por los derechos humanos se expresaba en términos de "justicia" y "equidad", pero no de igualdad absoluta.

27. Ello no significa que la legislación y la práctica en materia de derechos humanos no tengan en cuenta las cuestiones relacionadas con la desigualdad de los ingresos. Cuando los derechos humanos, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales, abarcan la disponibilidad de bienes y servicios y el acceso a éstos, de modo que toda persona pueda ejercerlos, la igualdad de derechos conlleva la igualdad de acceso a los bienes y servicios disponibles. A esto se le ha llamado a menudo igualdad de oportunidad o igualdad de capacidad, y en ambos conceptos el principal factor determinante es el ingreso. Quizás no exijan una igualdad absoluta de los ingresos, aunque cualquier aumento de la desigualdad sería incompatible con un proceso tendiente a lograr una mayor igualdad de oportunidades o de capacidad.

28. El principio de la igualdad es fundamental para cualquier programa que tenga por objeto la realización de derechos humanos tales como el derecho al desarrollo. Ese principio puede reflejarse en las políticas destinadas a garantizar una distribución equitativa de los beneficios y, según los principios rawlsianos de justicia, beneficiaría a los sectores más vulnerables y marginados de la sociedad. Ello se logra mediante la aplicación de políticas concretas para erradicar la pobreza masiva, en particular aumentar el poder adquisitivo, mejorar el acceso a bienes y servicios, eliminar la pobreza de ingresos y de capacidad, y garantizar el derecho de esos estratos de la sociedad a los alimentos, la salud y la educación. Sin embargo, lo más importante es que todas esas políticas y medidas deben adoptarse en el marco de un desarrollo orientado a reducir la disparidad de los ingresos o, como mínimo, a no permitir que aumente.

29. El principio de la no discriminación también es fundamental para la filosofía de los derechos humanos y, por lo tanto, para la realización de esos derechos. En la elaboración y la aplicación de las políticas y prácticas para la realización del derecho al desarrollo no debe hacerse distinción alguna, basada en motivos de raza, color, sexo, idioma, opiniones políticas o de otra índole, religión, origen nacional o social, patrimonio, nacimiento u otra condición, entre los beneficiarios o los agentes, aunque no exista entre ellos igualdad en la participación, la remuneración o la motivación. El principio de igualdad implica la no discriminación, pero no a la inversa. Aunque los beneficios no se distribuyan equitativamente y no todos tengan los mismos incentivos o responsabilidades con respecto a la ejecución de un proyecto, no debe establecerse ninguna distinción entre los agentes, los participantes y los beneficiarios (titulares del derecho).

30. Ese principio de los derechos humanos es paralelo a otro, el principio de la participación, según el cual todos los beneficiarios y agentes que participan en la realización del derecho al desarrollo están habilitados a participar en el proceso de desarrollo, contribuir a él y disfrutar de sus resultados. En la práctica, el principio de la participación está relacionado con el acceso al proceso de adopción de decisiones y al ejercicio del poder en la ejecución de los proyectos, elementos básicos del programa de desarrollo. Ello significa, en realidad, que se debe potenciar el papel de los ciudadanos para que asuman la responsabilidad del programa. Sin embargo, no existe un modelo único de participación, ya que las clases de beneficiarios y agentes, así como la relación entre ellos, pueden variar de un proyecto a otro, en un mismo programa de desarrollo. En cualquier tipo de interacción entre esos elementos, su condición y su poder relativos influirán en la eficacia de su participación. Con mucha frecuencia, la participación formal o nominal puede interpretarse erróneamente como una plena participación y potenciación de los agentes. Ello podría frustrar el propósito de la participación basado en los derechos humanos. Por lo tanto, quizás sea necesario centrarse en la creación de un mecanismo que supervise el proceso y

zanje las quejas y reclamaciones sobre la denegación de una participación eficaz de todos los interesados. Las autoridades locales o los organismos de base comunitaria que funcionan en forma realmente democrática pueden asumir la función de árbitro, siempre y cuando sus actividades se supervisen adecuadamente. De lo contrario, deberán elaborarse y aplicarse disposiciones especiales para cada proyecto a fin de garantizar esa participación.

31. La responsabilización y la transparencia son otros dos principios relacionados con el marco y la realización de los derechos humanos y, por lo tanto, con el derecho al desarrollo; además, son necesarios para cualquier proceso de participación eficaz. Como se ha señalado en párrafos anteriores, los derechos humanos suponen la especificación de las obligaciones de los distintos responsables, que deberán rendir cuentas del cumplimiento de esas obligaciones. Según la precisión con que se pueda determinar la responsabilidad, se podría determinar la culpabilidad del incumplimiento de un derecho y aplicar las medidas correctivas apropiadas. Sin embargo, aunque en un mundo de obligaciones imperfectas no es posible determinar claramente la culpabilidad, ya que la no realización o el incumplimiento de un determinado derecho quizás no pueda atribuirse jurídicamente a un agente determinado, la identificación de los responsables y de sus respectivas obligaciones será un elemento esencial de cualquier programa de desarrollo. Para ello, los programas deberán elaborarse de manera transparente, mostrando abiertamente todas las interrelaciones y vínculos entre las distintas actividades y las partes interesadas. En síntesis, la responsabilización presupone transparencia en todas las transacciones e interconexiones del proceso de desarrollo como derecho humano, y ambas son necesarias para garantizar la eficaz participación de todas las partes interesadas en ese proceso.

32. Al igual que en el proceso de participación, para garantizar la responsabilización y la transparencia en la realización de un derecho humano es necesario establecer mecanismos judiciales y de supervisión adecuados. Ello puede lograrse mediante un proceso jurídico formal o mediante algún otro proceso importante e independiente para amparar el derecho o introducir medidas compensatorias.

A. La función de las organizaciones no gubernamentales

33. Las organizaciones no gubernamentales cumplen una función importante en la aplicación de los principios de responsabilización, transparencia y participación en la realización del derecho al desarrollo. En el párrafo 25 del tercer informe el experto independiente señala que: "la realización del derecho al desarrollo, la obligación de facilitar a los titulares del derecho la satisfacción de sus reivindicaciones, no sólo incumbe a los Estados y a otras instituciones nacionales o internacionales sino también a la sociedad civil y a cualquier elemento de la sociedad civil que esté en condiciones de prestar ayuda. Las organizaciones no gubernamentales son un elemento de la sociedad civil que puede cumplir y ha cumplido a menudo una función muy eficaz en la realización de los derechos humanos. En efecto, cuando los derechos se han de realizar con participación de los beneficiarios en la adopción de decisiones y en la distribución de los beneficios, con responsabilidad y transparencia y una amplia descentralización, es posible que las organizaciones no gubernamentales hayan de desempeñar una función todavía más crucial en la supervisión de los programas y en la prestación de los servicios, y que puedan a menudo reemplazar los cauces burocráticos existentes de la administración. Cabe también que hayan de cumplir una función de defensa y ocuparse además de movilizar a la población y de organizar a los beneficiarios para que participen en la adopción de decisiones. Además, la función de las organizaciones no gubernamentales no se limitaría a una acción en el plano

nacional. La idea de que la sociedad civil internacional constituye una tercera fuerza gana continuamente terreno y es posible que las organizaciones no gubernamentales puedan actuar muy eficazmente, no sólo en su función de defensa internacional, sino también para facilitar la prestación de servicios internacionales. No obstante, las cuestiones de la financiación, la identidad y la vocación de las organizaciones no gubernamentales son muy complejas. Es necesario examinar detenidamente todas las funciones de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil internacional".

B. Obligaciones del Estado

34. Como se señala en el párrafo anterior, la obligación primordial de la realización de un derecho incumbe a las naciones-Estado, cuyos ciudadanos son titulares individuales de derechos. En los estudios sobre los derechos humanos esas obligaciones del Estado han acabado identificándose con la obligación de respetar, proteger y cumplir esos derechos¹². El Estado tiene la obligación de respetar los mencionados derechos, en el sentido de abstenerse de realizar o tolerar cualquier acto de un agente suyo que constituya una violación del derecho. La obligación de protección obliga al Estado a impedir la violación del derecho por parte de otras personas o agentes no estatales. La obligación de cumplimiento impone al Estado el deber de proporcionar los recursos y servicios necesarios para que las personas puedan gozar de sus derechos. De hecho, esta última obligación conlleva la de facilitar, proporcionar y promover los medios para su realización.

35. Steiner y Alston han incluido cinco obligaciones en esa lista, a saber: "respetar los derechos ajenos", "crear mecanismos institucionales esenciales para la realización de los derechos", "proteger los derechos e impedir su violación", "proporcionar bienes y servicios para la realización de los derechos" y "promover los derechos" mediante actividades de promoción y educación, entre otras¹³. Stephen Marks clasificó esas obligaciones en perfectas e imperfectas. Las obligaciones perfectas pueden imponerse mediante un proceso judicial, en el que "la responsabilización toma forma de una reparación exigible", como la obligación de respeto, que consiste en impedir que los agentes estatales denieguen un derecho y en sancionarlos por los actos de comisión u omisión, y la obligación de garantizar o proteger un derecho, que consiste en impedir que otros violen ese derecho y sancionarlos por los actos prohibidos que cometan, y en utilizar mecanismos de control para que las empresas nacionales y multinacionales no apliquen prácticas que contribuyan a la privación de derechos. Las obligaciones imperfectas son compromisos generales para la aplicación de ciertas políticas o el logro de ciertos resultados, que normalmente no pertenecen al ámbito judicial, es decir, que normalmente no existe la posibilidad de exigir reparación inmediata ante los tribunales cuando el Estado no cumple esas obligaciones, aunque siga tratándose de obligaciones legales. El Estado debe adoptar medidas eficaces orientadas a la realización progresiva de ese derecho. A esta categoría pertenece la

¹² Eide ha examinado las obligaciones de los Estados de respetar, proteger y cumplir todos los derechos, en todos los documentos de derechos humanos que han ratificado (Asbjørn Eide, "Economic, social and cultural rights as human rights" en A. Eide, C. Krause, A. Rosas eds., Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook, Martinus Nijhoff, págs. 1 a 40, 1995).

¹³ Henry Steiner y Phillip Alston, International Human Rights in Context: Law, Politics and Morals, 2ª ed. Oxford University Press 2000, págs. 182 a 184.

responsabilidad del Estado de promover y facilitar el cumplimiento mediante la educación, la información, la capacitación, la investigación y la creación de un entorno propicio, así como la de cumplir y proveer, asignar recursos y suministrar bienes y servicios, cuando no se obtengan mediante el funcionamiento normal del mercado u otras instituciones".

C. Diseño y ejecución de un programa de desarrollo

36. De acuerdo con la interpretación del experto independiente, según la cual el derecho al desarrollo es el derecho a un proceso especial de desarrollo, la aceptación de ese derecho impone al Estado todas esas obligaciones porque entraña la realización de todos los derechos humanos. Como esos derechos deben realizarse conjuntamente, es necesario elaborar y aplicar un programa de desarrollo con políticas y medidas que promuevan, protejan, faciliten y prevean la realización de los derechos humanos, y contribuyan a ese fin.

37. Hay dos condiciones básicas para la ejecución de un programa de ese tipo. En primer lugar, es necesario establecer indicadores y puntos de referencia adecuados para supervisar la realización efectiva de cada uno de los derechos, así como un mecanismo para evaluar la interacción entre esos indicadores. Los indicadores y los puntos de referencia para ciertos derechos deberán representar no sólo los avances cuantitativos en la prestación de un servicio determinado a una población, sino también la calidad del servicio prestado. Por ejemplo, un indicador del derecho a la alimentación no debe reflejar únicamente la posibilidad de obtener los alimentos o su disponibilidad, sino también la manera en que se suministran esos alimentos, teniendo en cuenta la equidad, la no discriminación y otros derechos humanos. Se han hecho varios intentos de elaborar indicadores de este tipo, y será necesario elaborar procedimientos concertados para prepararlos. Sin embargo, quizás no sea necesario crear un indicador general del derecho al desarrollo, porque convertir un vector que comprende varios elementos distintos en un índice requeriría un proceso de determinación de promedios o ponderación de los diversos elementos que podría suscitar objeciones fundamentales. El criterio del vector permitiría determinar si se realiza en mayor medida el derecho al desarrollo como resultado de las políticas aplicadas. Sin embargo, no permitiría efectuar una comparación entre los avances logrados en dos o más países, o dentro del mismo país durante cierto tiempo. La única manera de hacerlo es mediante la búsqueda del consenso en debates públicos sobre la importancia relativa de los distintos niveles en que se han logrado avances.

38. Ello, desde luego, no impediría formular un programa de desarrollo que tuviese en cuenta la interconexión entre los objetivos de realizar los diversos derechos y de aumentar los recursos, por ejemplo, el PIB, la tecnología y las instituciones. La diferencia entre la elaboración de programas de desarrollo basados en los derechos y otros enfoques que hacen hincapié en el crecimiento del PIB o en los excedentes de la balanza de pagos para atender a las obligaciones de la deuda, o en un programa de estabilización que reduzca al mínimo la tasa de inflación, es que el enfoque basado en los derechos impone limitaciones adicionales al proceso de desarrollo, como la necesidad de velar por la transparencia, la responsabilidad, la equidad y la no discriminación en todos los programas. Además, como se señaló en párrafos anteriores, el programa debe garantizar un desarrollo general con equidad o una transformación de la estructura de la producción que reduzca las disparidades y desigualdades interregionales e interpersonales.

39. El derecho al desarrollo también depende en gran medida de la modernización, así como de la transformación tecnológica e institucional, lo que con el tiempo flexibiliza las restricciones mencionadas. Ella depende asimismo de que con el tiempo se proporcionen nuevos recursos y se aprovechen más eficazmente los existentes mediante una política fiscal, monetaria y comercial adecuada, y mediante la competencia de los mercados y mayores oportunidades comerciales. La realización del derecho al desarrollo requiere la misma disciplina fiscal y monetaria, el mismo equilibrio macroeconómico y la misma competencia de los mercados que cualquier otra forma de gestión económica prudente. La diferencia fundamental reside en que para promover el derecho al desarrollo se espera que la gestión prudente conduzca a resultados más equitativos en las actividades económicas, que permitan una mejor realización de todos los elementos que componen ese derecho.

40. Por último, respecto de la realización del derecho al desarrollo hay que reconocer que no todos los derechos pueden ejercerse al mismo tiempo. No es permisible la violación de un derecho porque no se puede compensar el ejercicio efectivo de un derecho con la violación de otro al no haber forma de comparar los derechos o de establecer un orden de prioridades entre ellos. Sin embargo, si se registra una importante restricción de los recursos o se dan consideraciones técnicas insuperables, en algunos casos para lograr un objetivo determinado (o mejorar el ejercicio de un derecho) habrá que renunciar a otro objetivo deseado (no lograr la plena realización de algunos derechos). Ello sería evidente si los derechos estuvieran representados por indicadores que reflejaran la disponibilidad de algunos bienes y servicios y el acceso a los mismos, para lo cual hiciera falta utilizar recursos. En algunas situaciones es posible que se viole el derecho de una persona o de un grupo pequeño como resultado de las medidas adoptadas para favorecer a un mayor número de personas, especialmente los pobres. Un ejemplo de ello es la construcción de un embalse que sea racional desde el punto de vista tecnológico. El mejoramiento de los sistemas de riego y el suministro de electricidad podrían beneficiar a un gran número de personas y contribuirían a la realización efectiva del derecho al desarrollo de muchas personas pobres. Sin embargo, a otras personas habría que desarraigarlas y reinstalarlas, con la consiguiente violación de sus derechos. Es evidente que no habría problema si las medidas adoptadas para atender a las necesidades del mayor número de personas, sobre todo los pobres, no violaran los derechos de otras personas o grupos más reducidos. Con todo, esto no es lo mismo que la cuestión jurídica de la suspensión y la limitación del ejercicio de un derecho, que permiten respectivamente restringir algunos derechos en los estados de excepción, en interés del orden público y del bienestar general¹⁴, principio éste que algunos autores han

¹⁴ El derecho internacional en materia de derechos humanos reconoce situaciones excepcionales en las que se justifica la restricción de ciertos derechos en aras de un bien público más general. Ambos pactos internacionales incluyen disposiciones referentes a la cuestión de las limitaciones. El artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece lo siguiente: "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, en ejercicio de los derechos garantizados conforme al presente Pacto por el Estado, éste podrá someter tales derechos únicamente a limitaciones determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática". Los Principios de Limburgo también se refieren a las limitaciones impuestas a los derechos económicos, sociales y culturales. El artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) dispone lo siguiente: "1) En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados

utilizado indebidamente para ignorar las violaciones de esos derechos. Esas violaciones tienen que ver con la tecnología del proyecto y no con los tecnicismos jurídicos de las disposiciones que imponen las limitaciones, y no pueden tolerarse sin las adecuadas medidas correctivas.

41. Los problemas que plantean esas violaciones en un programa del derecho al desarrollo deben examinarse teniendo en cuenta las que se podrían llamar "violaciones compensadas". Si un proyecto de desarrollo, como el de la construcción de un embalse, provoca la reinstalación forzada de algunas personas, eso constituirá una violación de sus derechos. Si el proyecto proporciona servicios que benefician a un número mucho mayor de personas, se podrá justificar en los programas económicos habituales si el beneficio total supera el costo, o sea si el beneficio neto es positivo, aunque los beneficiarios no compensen realmente a las personas afectadas. Sin embargo, ese razonamiento sólo es válido si los beneficios y los costos se calculan en función de los precios de mercado o los precios virtuales. En la teoría de los derechos humanos ello no es posible porque los beneficios y los costos para los derechos de las distintas personas no pueden sumarse. En ese caso debe pagarse algún tipo de indemnización para que la parte perdedora o afectada pueda aceptar la "violación nominal" de sus derechos y aceptar la reinstalación. La violación es nominal porque una vez pagada la indemnización dejaría de existir la violación "real", de modo que las personas afectadas creerán que en realidad no han salido perdiendo y por lo menos son "indiferentes" a las dos situaciones, la de antes de cometerse la violación y la de después, cuando ya se ha concedido la indemnización. Por lo tanto, esos proyectos y políticas se justificarían si las personas afectadas, una vez indemnizadas, no creen que sus derechos hayan sido violados¹⁵.

Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social; 2) La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrs. 1 y 2), 11, 15, 16 y 18; 3) Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión". Además, el PIDCP autoriza ciertas limitaciones de los derechos garantizados en los artículos 12, 14, 18, 19, 21 y 22.

Véase también los "Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos" (E/CN.4/1985/4, anexo), que proporcionan un marco para analizar las acciones gubernamentales que limitan derechos.

¹⁵ El proyecto de políticas operacionales del Banco Mundial (OP4.10) es un ejemplo de la forma en que se deben enfocar esas cuestiones.

III. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

42. La Carta de las Naciones Unidas reconoce la obligación de la cooperación internacional, consistente en que la comunidad internacional de Estados y organizaciones multinacionales debe cooperar con los Estados-naciones con miras a la realización de los derechos humanos de todas las personas. Los pactos internacionales, la Declaración del Derecho al Desarrollo y otros instrumentos internacionales de derechos humanos confirman esa obligación. La Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993¹⁶ que reconoce formalmente el derecho al desarrollo como derecho humano, también se refiere a esa cooperación como una obligación de todos los Estados. Cuando el proceso de realización del derecho al desarrollo se considere un método para elaborar y poner en práctica el programa de desarrollo de un país, la importancia de la cooperación internacional resultará aún más evidente. En el proceso de mundialización actual ningún Estado puede actuar aisladamente, es decir, sin tener en cuenta los efectos de sus políticas en otros países, o sin tener en cuenta los efectos del comportamiento de otros países en sus propias políticas. Las repercusiones de las políticas y prácticas de los países desarrollados en las políticas y prácticas de los países en desarrollo, y viceversa, constituyen la base sobre la que se edificó el concepto de cooperación internacional. Así como esos efectos son recíprocos también lo son las obligaciones de responder a ellos, en la vía hacia la cooperación internacional.

43. Cuando el ejercicio de los derechos humanos forma parte del programa de desarrollo de un país, puede considerarse que la limitación de recursos, tecnología e instituciones depende del alcance y la naturaleza de la cooperación internacional. La comunidad internacional, que podría aportar economías e inversiones externas, tecnología y acceso a los mercados, además de apoyo institucional, puede facilitar la realización de los derechos. Sin embargo, es evidente que la colaboración internacional no ha de limitarse a la aportación de economías e inversiones externas ni a la transferencia de recursos, aunque la transferencia de recursos es, por supuesto, necesaria. En los países pobres los recursos internos son escasos y deben complementarse con corrientes de ahorro exterior. Por lo tanto, al hablar del derecho al desarrollo es preciso recordar a la comunidad internacional su compromiso de alcanzar el objetivo de destinar el 0,7% de su PIB a la ayuda exterior, y que sólo unos cuantos países se aproximan a ese objetivo. Sin embargo, en el contexto de la realización del derecho al desarrollo, además de la transferencia de recursos hay otros varios factores que podrían formar parte de las obligaciones de la comunidad internacional; a saber: la cooperación internacional en el suministro de tecnología; el acceso a los mercados; la adaptación de las normas que rigen el funcionamiento de las instituciones comerciales y financieras existentes y la protección de la propiedad intelectual, y, por último, la creación de nuevos mecanismos internacionales para atender a las necesidades especiales de los países en desarrollo.

44. Esa cooperación internacional tendría de ordinario dos dimensiones que no se excluyen mutuamente. En primer lugar, las medidas de cooperación internacional se deben concebir y ejecutar en un proceso multilateral en el que todos los países desarrollados, los organismos multilaterales y las instituciones internacionales puedan participar creando servicios para ponerlos a disposición de los países en desarrollo que reúnan las condiciones necesarias. En segundo lugar, los servicios bilaterales o los acuerdos con un país determinado se ocuparían

¹⁶ Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993 (A/CONF.157/23).

de los problemas que requieren medidas adaptadas a un contexto particular. Será necesario examinar nuevamente, desde ese punto de vista, los mecanismos multilaterales y bilaterales que se ocupan del problema de la deuda de los países en desarrollo. Ese examen deberá incluir las medidas de ajuste estructural, la financiación en condiciones de favor, las operaciones de las organizaciones mundiales de comercio, las políticas de acceso a los mercados de los países industrializados y la reestructuración del sistema financiero internacional.

45. Esas medidas podrían transformar radicalmente las relaciones económicas internacionales entre los países desarrollados y los países en desarrollo, sobre la base de la equidad y la coparticipación. Una de las principales motivaciones de la tendencia que ha llevado a considerar el derecho al desarrollo como un derecho humano fue la adopción de criterios de equidad y la potenciación de la capacidad en las transacciones económicas internacionales entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Muchas de las causas del conflicto Norte-Sur que justificaban la necesidad de establecer un nuevo orden económico internacional en los años setenta ya no tienen razón de ser. Sin embargo, los argumentos en favor de un trato equitativo, la participación en la toma de decisiones y la posibilidad de beneficiarse del proceso siguen siendo tan válidos como antes. Concebir el derecho al desarrollo como un derecho humano permite establecer una relación de cooperación entre los países desarrollados y los países en desarrollo con criterios basados en la asociación y no en el enfrentamiento, como ocurría en años anteriores.

A. Los derechos humanos y la cooperación para el desarrollo

46. Aunque desde los años cincuenta, los principales países industrializados han adoptado políticas de cooperación para el desarrollo, y especialmente programas de asistencia al desarrollo, hasta hace muy poco tiempo se han mostrado reacios a vincular esos programas al respeto de los derechos humanos. Una de las principales razones es que los derechos humanos se concebían principalmente como derechos civiles y políticos, y el desarrollo estaba relacionado con el crecimiento económico y el aumento del PIB per cápita mediante políticas ideadas por tecnócratas. Ni los países en desarrollo beneficiarios ni los países industrializados donantes eran partidarios de que se invocaran cuestiones relacionadas con los derechos humanos. El primer grupo consideró que ello conduciría a una injerencia innecesaria en su soberanía política. Para el segundo grupo:

- a) Ello enajenaría innecesariamente a los países beneficiarios.
- b) Algunos de los países beneficiarios, que se sabía eran responsables de violaciones de los derechos humanos, en realidad recibían la mayor parte de la asistencia para el desarrollo porque eran aliados de los principales países donantes y resultaría difícil justificar esa política si se aplicaran las normas de derechos humanos.
- c) Las políticas de desarrollo debían formularse separadamente de las cuestiones relacionadas con los derechos humanos (que, en el mejor de los casos, debían utilizarse para evaluar la compatibilidad de esas políticas y prácticas con las normas de derechos humanos, pero no podían constituir la base de los modelos de desarrollo. Ello significaría prácticamente aceptar la legitimidad de los derechos económicos,

sociales y culturales, y los principales países donantes no estaban dispuestos a aceptarlo del todo)¹⁷.

47. La situación fue cambiando gradualmente, gracias en parte a la mayor presión ejercida en los países industrializados por los movimientos de derechos humanos, que insistían en que las políticas de asistencia para el desarrollo tuvieran en cuenta consideraciones relativas a los derechos humanos. Como consecuencia de ello los Estados Unidos, durante la presidencia Carter, hicieron valer las violaciones de los derechos humanos como razón para no prestar asistencia a determinados países, y los países europeos reconocieron abiertamente los derechos económicos, sociales y culturales e insistieron en su realización. De hecho, ya desde 1975 el Gobierno de los Países Bajos reconoció, en sus políticas de desarrollo, toda la variedad de los derechos humanos. Además, la política de asistencia al desarrollo de los Países Bajos tenía por objeto mejorar la condición de los pobres y preveía la creación de mecanismos que permitieran a los países beneficiarios hacer oír su voz con respecto a sus propios asuntos¹⁸. Otros países europeos aplicaron políticas encaminadas a crear condiciones propicias para la realización de los derechos humanos y adoptaron medidas para promover ciertos derechos económicos, sociales y culturales.

48. Sin embargo, durante mucho tiempo la cooperación para el desarrollo basada en los derechos humanos se centró en la prestación de asistencia a proyectos y programas especiales que permitieran, según Clarence Dias¹⁹, "hacer frente a problemas endémicos relacionados con la salud y la nutrición de los recién nacidos y los niños, la educación de las niñas, el analfabetismo de adultos y la potenciación de la capacidad económica de la mujer, entre otras cosas". Se expusieron argumentos a favor de una ampliación de las políticas de asistencia para el desarrollo, entre otras cosas, para ayudar a crear y fortalecer la capacidad de instituciones como el poder judicial, las comisiones nacionales de derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales, y corregir la situación de los derechos humanos de determinados grupos que se ha visto afectada por ciertos proyectos de desarrollo. Sin embargo, se observó cierta renuencia a vincular las políticas generales, incluso las relativas a la atención de necesidades básicas o la eliminación de la pobreza absoluta, a los derechos humanos. Se consideró que esa vinculación podía interpretarse de manera que comprometiera la neutralidad política de los organismos multilaterales, como el Banco Mundial o el FMI, y se optó por aplicar proyectos especiales que promovieran ciertos derechos humanos.

¹⁷ Véanse Katerina Tomasevski, Development Aid and Human Rights Revisited, Pinter Publisher, 1989 y artículos de Haan Thoolan, "From human rights projects to strategies: the search for coherence", Philip Alston, "What's in a name: does it really matter if development policies refer to goals, ideals or human rights?", y Clarence Dias, "Mainstreaming human rights in development assistance: moving from projects to strategies" en Human Rights in Development Cooperation, ed. Henny Helmich en colaboración con Elena Borghese, SIM N° 22 (especial), Instituto de Derechos Humanos de los Países Bajos, Utrecht, 1998.

¹⁸ J. P. Pronk: "Human Rights and development aid: Review of International Commission of Jurists", junio de 1977.

¹⁹ Henny Helmich ed. Human Rights in Development Cooperation, *op. cit.*

49. Más recientemente, las políticas de cooperación para el desarrollo comenzaron a integrar las consideraciones de derechos humanos en los programas de desarrollo de cada país. Ese enfoque combina una serie de proyectos con políticas y dispositivos sociales, basándose en su interdependencia y en objetivos generales comunes. Esos objetivos se explican en detalle en documentos recientes en los que se explican las políticas de cooperación para el desarrollo del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE y los organismos donantes bilaterales, como el estudio del CAD de 1996 Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation; el estudio del Organismo Sueco de Desarrollo Internacional realizado en 1997, Development Cooperation in the 21st Century, y el Libro Blanco de 1997 de la Secretaría de Estado del Reino Unido para el Desarrollo Internacional Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century. En la mayoría de ellos se establece la erradicación de la pobreza como objetivo principal del desarrollo y se subraya la importancia de aplicar el criterio basado en los derechos humanos, en el marco de la asociación y la potenciación de la capacidad. De hecho, la tendencia anterior a poner énfasis en los proyectos de reducción de la pobreza (aumentar el poder adquisitivo de los pobres o establecer redes más amplias de sistemas públicos de distribución en condiciones favorables) se ha orientado gradualmente a un enfoque basado en programas de desarrollo general que promuevan un crecimiento acelerado del PIB y del empleo, considerados esenciales para la reducción sostenible de la pobreza.

50. No obstante, según Philip Alston, muchos de esos programas han adoptado un criterio instrumentalista de los derechos humanos, en lugar de considerarlos un "compromiso moral fundamental". La realización de los derechos humanos es importante porque puede favorecer el logro de ciertos objetivos del desarrollo. Las políticas de derechos humanos que tienen en cuenta las cuestiones relacionadas con el buen gobierno, la transparencia, la responsabilización, la no discriminación y los mecanismos de asociación para potenciar la capacidad, no son sólo importantes sino esenciales para la aplicación de los programas de erradicación de la pobreza. Sin embargo, los logros en materia de derechos humanos no se consideran objetivos de política. El informe del Banco Mundial de 1997, titulado Evaluación de la ayuda, expone muy claramente la importancia de la participación y de la potenciación de la capacidad, así como las dificultades de imponer condiciones a falta de estos factores, así como los requisitos del buen gobierno que permitan una eficaz utilización de la ayuda externa. Con todo, en esas evaluaciones no se hace prácticamente referencia a la realización de los derechos humanos.

51. Desde entonces la posición del Banco Mundial ha cambiado y el lenguaje de los derechos humanos se refleja ahora con mayor frecuencia en los objetivos de sus políticas. Sin embargo, persiste la tendencia a evitar las normas relativas a los derechos humanos, aunque ahora es más frecuente que en sus programas de desarrollo se incorporen elementos de este tipo. En su Marco Integral de Desarrollo, adoptado tras la puesta en marcha en 1998 de la iniciativa "Partnership for Development: Proposed Actions for the World Bank" (Asociación para el desarrollo: acciones propuestas para el Banco Mundial), el Banco adoptó un planteamiento holístico del desarrollo consistente en la estructuración de un marco de desarrollo a largo plazo con prioridades claramente definidas, y un conjunto equilibrado de requisitos de carácter estructural, físico y humano, sobre la base de la participación, la responsabilización y el control nacional del proyecto. En su Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000-2001, el Banco analizó los problemas que entraña la lucha contra la pobreza desde el punto de vista de la oportunidad, la potenciación de la capacidad y la seguridad humana, aspectos todos ellos que constituyen los fundamentos del enfoque basado en los derechos humanos. Se trata sólo de un pequeño avance

de cara a conseguir un planteamiento perfectamente definido del derecho al desarrollo, tal como lo formuló el experto independiente. Lo mismo puede decirse de los documentos relativos a la estrategia de reducción de la pobreza que promueven conjuntamente el FMI y el Banco Mundial, o de las políticas enunciadas en la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados (PPME), que presentan todos los elementos del enfoque de desarrollo basado en los derechos humanos, sin aceptar plenamente las normas de derechos humanos previstas en los instrumentos internacionales.

52. Esta evolución ha ido acompañada de la adopción, en casi todos los principales países industrializados, de una posición favorable a la realización de los derechos humanos en la cooperación para el desarrollo, sentando así las bases para la aplicación del criterio relativo al ejercicio efectivo del derecho al desarrollo, formulado en los informes del experto independiente. Las diferencias de planteamiento entre la estrategia de lucha contra la pobreza del FMI/Banco Mundial y el Marco Integral de Desarrollo, así como los criterios seguidos por los principales donantes bilaterales, y la realización del derecho al desarrollo en cuanto derecho humano, son un reconocimiento explícito de las obligaciones de las partes interesadas, incluida la comunidad internacional. Prácticamente nadie se opondrá a que los objetivos del desarrollo humano y social, en el marco de los derechos humanos, sean los principios orientadores del desarrollo. Sin embargo, aceptar esos objetivos como derechos que pueden disfrutar los ciudadanos de los países en desarrollo supondría aceptar la obligación de todas las partes de aplicar las medidas que hagan posible su realización. Incluso así, hoy día habría un consenso general en cuanto a la conveniencia de que se especifiquen las obligaciones de las autoridades del Estado, según se establecen, de conformidad con las normas de derechos humanos, en los documentos de estrategia de la reducción de la pobreza, la iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados, el Marco Integral de Desarrollo y otros programas de desarrollo. Ello significa que estas iniciativas serían compatibles con los principios de asociación y potenciación de la capacidad, transparencia, responsabilización y no discriminación. Por lo que respecta a la realización del derecho al desarrollo en cuanto a derecho humano, sería preciso modificar ligeramente su formulación para que se recoja el principio de culpabilidad, se especifique el mecanismo de control y se respeten los compromisos contraídos por las autoridades. Sin embargo, ya se cuenta con los materiales necesarios para el diseño de los programas y la definición de las responsabilidades inherentes a la adopción del enfoque de los derechos humanos, en particular en programas de acción de carácter nacional.

53. Sin embargo, siguen faltando mecanismos para determinar las obligaciones internacionales y especificar los deberes de los distintos organismos de la comunidad internacional. Una de las experiencias de la cooperación internacional es que, cuando se imponen condiciones unilaterales a una parte -aunque en principio sea beneficioso para ella- los resultados pocas veces son favorables, y los incumplimientos son más la regla que la excepción. Por ello, la comunidad de donantes ha decidido tomar medidas que garanticen la asociación con los países beneficiarios y la potenciación de sus capacidades, haciendo que estos países asuman el control de los programas que llevan aparejadas las condiciones. Sin embargo, si estas condiciones no van acompañadas de obligaciones para los países e instituciones donantes en general, y para la comunidad internacional, será imposible satisfacer cabalmente los requisitos que impone el enfoque basado en los derechos humanos.

54. Así pues, los programas que pretendan hacer efectivo el derecho al desarrollo tienen que concebirse de manera que las obligaciones que han de aceptar los países en desarrollo vayan

acompañadas de otras obligaciones para la comunidad internacional. Así, los programas no sólo encajarán en el enfoque de derechos humanos basado en la asociación y la equidad, sino que además con ello se aumentarán las probabilidades de que se cumplan las obligaciones y de que los propios programas se lleven a la práctica. A tal fin, es necesario que se especifiquen claramente las obligaciones de las diferentes partes, incluido el Estado beneficiario y sus autoridades, así como la comunidad internacional, los Estados donantes, los organismos internacionales y las empresas multinacionales y que se explicita claramente su vinculación al logro paulatino de los distintos indicadores de los derechos. A esto deben añadirse mecanismos para decidir la distribución de las obligaciones entre los distintos organismos, así como un mecanismo para supervisar, cuando no arbitrar y resolver, las diferencias que pudieran surgir y para recomendar e imponer medidas correctivas. Así pues, para que un programa tenga éxito es necesario que esté bien concebido, que se especifiquen y se determinen en detalle las responsabilidades y que se reconozca el carácter mutuo de las obligaciones y la reciprocidad de las condiciones.

55. No existe un modelo único para hacer efectivo el derecho al desarrollo: sea cual fuere el modelo elegido es preciso que se seleccione mediante un proceso abierto e internacional de deliberación y consenso. A fin de facilitar el debate, el experto independiente propuso, en sus tres primeros informes, la adopción de pactos de desarrollo. La propuesta del Ministro noruego Sr. Stoltenberg sirvió de base a las ideas del experto, que fueron ulteriormente elaboradas por el propio experto y otras personas a finales de los años ochenta, cuando el FMI recurrió por primera vez a un grupo de apoyo para resolver el problema de los países en mora²⁰. Este modelo es perfectamente coherente con el documento de estrategia de lucha contra la pobreza, con las estrategias del FMI y del Banco Mundial para los países pobres muy endeudados y con los principios enunciados en el enfoque de la asistencia al desarrollo de los distintos miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), de la OCDE. En efecto, el modelo inserta esas estrategias en un marco de derechos humanos, tomando como base las obligaciones, no sólo de las autoridades, sino también de la comunidad internacional.

²⁰ T. Stoltenberg "Towards a world development strategy" en One World or Several, Louis Emmerij (ed), OCDE, París; Stoltenberg habló de contratos de desarrollo, considerándolos compromisos generales de larga duración asumidos como ayuda al desarrollo por países industrializados para ejecutar planes de desarrollo a largo plazo de países del Tercer Mundo. Fue continuado por otros economistas del Centro de Desarrollo de la OCDE en el que se sugirió la creación de una comisión de desarrollo para mantener un diálogo constante entre países en desarrollo y países industrializados. La idea de pacto de desarrollo es menos ambiciosa y está más vinculada a la de entendimiento o acuerdo entre un país en desarrollo que inicia programas de reajuste y reforma y un grupo de países industrializados que asegura la asistencia necesaria para realizar los programas. La lógica de una obligación recíproca se expuso detenidamente en el informe del Grupo de los 24 titulado "The functioning and improvement of the international monetary system", Boletín del FMI, septiembre de 1985, y desarrollado por Arjun Sengupta en "Multilateral compacts supporting economic reforms", parte del volumen de Desafío para el Sur: Informe de la Comisión del Sur (1990) y Desarrollo Humano: Informe 1992, PNUD. Véase también el primer informe del experto independiente (E/CN.4/1999/WG.18/2) de 27 de julio de 1999.

B. Pactos de desarrollo

56. En los párrafos siguientes se describe de manera sistemática el enfoque del pacto de desarrollo, con el fin de promover un debate que permita a la comunidad internacional llegar a un acuerdo sobre la adopción de un modelo para hacer efectivo el derecho al desarrollo.

57. En primer lugar, la comunidad internacional, tras ponerse de acuerdo sobre la adopción de un programa de desarrollo como proceso que facilite el ejercicio de todos los derechos humanos, puede optar por hacer efectivos unos pocos de esos derechos con carácter inmediato, sin que ello vaya en detrimento del resto. Esto no presupondría una jerarquía entre los derechos, sino que sólo reflejaría el consenso alcanzado de manera apropiada en el país en desarrollo interesado. El que en un principio la atención se concentre en unos pocos derechos, es debido únicamente a consideraciones de viabilidad. El experto independiente sugirió los siguientes objetivos de los programas para el derecho al desarrollo: la reducción a la mitad de la pobreza para el año 2015, y la observancia universal del derecho a la alimentación, el derecho a la educación primaria y el derecho a la atención primaria de la salud. Con ello no sólo se observaría el principio de equidad, que es la base de todos los derechos humanos y que se cumple haciendo frente a la peor forma de desigualdad en los países en desarrollo, esto es, la pobreza de ingresos y de capacidades, sino que además se lograrían los principales objetivos aceptados por la mayoría de los donantes bilaterales y organismos multilaterales en sus programas de cooperación para el desarrollo, así como los fijados en la Cumbre del Milenio.

58. En segundo lugar, sería conveniente crear un organismo de coordinación en el que los miembros de la comunidad internacional pudiesen reunirse y trabajar conjuntamente con los países en desarrollo que estén dispuestos a concertar pactos de desarrollo. Este organismo debería formar parte probablemente del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, que puede desempeñar de manera efectiva el papel de coordinador de las negociaciones con los países en desarrollo, en nombre de los países industrializados.

59. En tercer lugar, todo país en desarrollo que esté dispuesto a hacer efectivo el derecho al desarrollo mediante un programa para el desarrollo debería dirigirse al CAD por escrito y solicitar la concertación de un pacto de desarrollo. A continuación el país formularía su programa de desarrollo, del modo examinado anteriormente, a fin de garantizar los objetivos acordados, explicitando la interdependencia entre los derechos, las políticas que hayan de adoptarse en el plano nacional e internacional, el orden de sucesión de las políticas y los objetivos, las obligaciones que deben cumplir las distintas partes y el carácter y alcance del apoyo necesitado de la comunidad internacional. El país en desarrollo debe recibir asistencia técnica para el diseño de su programa, con ayuda de expertos externos e independientes y con el asesoramiento técnico del personal del Banco Mundial y del FMI. Sin embargo, debe hacerse todo lo posible para que el país conserve el control del programa.

60. En cuarto lugar, cuando el país en desarrollo que desea concertar un pacto de desarrollo haya terminado de elaborar en todos sus detalles el programa al efecto, el CAD deberá constituir un grupo de apoyo para ese país. El CAD convocará a dicho grupo, en el que participarán, además de representantes del Comité, los principales países donantes que puedan tener un interés particular en ese país, el organismo regional de desarrollo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la FAO, el UNICEF, la OMS y otros organismos internacionales, según cuales sean los derechos a los que se quiera otorgar atención

prioritaria, además de representantes del FMI, el Banco Mundial y el correspondiente banco regional de desarrollo. El grupo de apoyo verificará, examinará y aprobará los objetivos y políticas del programa, examinará las obligaciones especificadas y determinará las respectivas responsabilidades de sus miembros en el cumplimiento de esas obligaciones.

61. En quinto lugar, los países en desarrollo que se comprometan a realizar el derecho al desarrollo mediante un pacto al efecto deberán diseñar programas de desarrollo en consulta con la sociedad civil. Además, deberán dar los primeros pasos hacia el cumplimiento de sus obligaciones internacionales promulgando leyes que incorporen a su derecho interno los derechos humanos enunciados en los tratados internacionales y regionales que deben ratificar, si aún no lo han hecho. Seguidamente, habrán de constituir una comisión nacional de derechos humanos y otras instituciones que puedan juzgar las denuncias de violaciones de derechos humanos. Asimismo, deberían permitir que las organizaciones no gubernamentales ejerzan su actividad libremente, y participen en todas las fases del proceso de consulta y solución de diferencias.

62. En sexto lugar, el pacto de desarrollo debe formularse sobre la base de programas de desarrollo que especifiquen las obligaciones de las autoridades nacionales y de la comunidad internacional. En él debe determinarse el orden de sucesión y los grados de realización de los objetivos y derechos, así como de las obligaciones recíprocas, dejando claro que si el país aplica las medidas especificadas en el programa la comunidad internacional adoptará las medidas del caso para hacer posible la aplicación de las primeras y la ejecución del programa. Tanto el país en desarrollo como el grupo de apoyo examinarán y aceptarán las medidas, referencias y criterios de cumplimiento que permitan activar la correspondiente acción internacional. A su vez el grupo de apoyo previa deliberación de sus miembros, procederá a la determinación precisa de las aportaciones.

63. En séptimo lugar, en los debates sobre la determinación de las aportaciones deben examinarse y evaluarse las medidas adecuadas en los planos multilateral y bilateral. Las cuestiones relacionadas con el comercio, la deuda, la reestructuración financiera, los derechos de propiedad intelectual y la creación de los marcos de inversión apropiados requieren por lo general acciones de carácter multilateral. Los asuntos relacionados con las transferencias de recursos y el apoyo financiero tendrán que ser examinados bilateralmente, con la colaboración de distintos donantes y de organismos financieros internacionales.

64. La finalidad de estos procedimientos es ofrecer a los países en desarrollo la garantía de que, si cumplen su parte del acuerdo y respetan sus obligaciones, el programa no fracasará por la falta de cooperación internacional. En este sentido, la financiación oficial o las transferencias de recursos desde los países industrializados están llamadas a desempeñar un papel de crucial importancia. Si los restantes elementos de la cooperación -el comercio y el acceso a los mercados, el reescalamiento de la deuda y la reestructuración financiera que facilite el aumento de las corrientes privadas, la transferencia de tecnología y las transacciones relacionadas con la propiedad intelectual- son eficaces, tal vez no sea necesario incrementar considerablemente las transferencias de recursos. De no ser así, habrá que suplir las carencias aumentando las corrientes de recursos o la asistencia al desarrollo.

65. Es importante señalar que la cooperación internacional no consiste únicamente en la transferencia de recursos o en la asistencia oficial para el desarrollo. En efecto, si los programas

de desarrollo se ejecutan correctamente, con responsabilidad y transparencia en la base, y con la participación de los beneficiarios, la mayor rentabilidad podría hacer que la asistencia al desarrollo surtiese más efectos y, por ende, reducir las corrientes de ayuda financiera. Sin embargo, en la mayoría de los países en desarrollo el capital es escaso y el grado de desarrollo de esos países no les permite captar un importante volumen de inversiones privadas. En la mayoría de los casos, la asistencia oficial para el desarrollo es el único medio de lograr que la inversión sea superior al bajo nivel del ahorro nacional. Además, la mayoría de los proyectos de desarrollo humano en las esferas de la alimentación, la salud, el saneamiento, la educación y la infraestructura básica exigirían una importante inversión pública durante bastante tiempo. Estos objetivos tendrían que recibir el apoyo de la asistencia oficial para el desarrollo hasta que los ingresos públicos y el ahorro aumentasen como consecuencia del mayor grado de desarrollo. Además, los programas de desarrollo encaminados a la realización del derecho al desarrollo deben basarse en políticas que mantengan y aceleren, en la medida de lo posible, la tasa de crecimiento económico y aumenten la tasa de inversión. Por ello, la afluencia del ahorro exterior seguiría siendo un elemento fundamental de esos programas. Mientras los países más pobres sigan sin poder captar el ahorro exterior en los mercados internacionales de capital habrá que continuar aumentando la ayuda oficial para el desarrollo.

66. Así pues, una de las principales funciones del grupo de apoyo sería la de decidir el modo de garantizar el suministro de una asistencia oficial suficiente a los países que acepten y soliciten un pacto de desarrollo y cumplan sus obligaciones. Puede haber muchos métodos distintos de evaluar esos requisitos. Uno consistiría en calcular las necesidades de inversión o gasto público para llevar a cabo el programa relativo a la realización del derecho al desarrollo y alcanzar los objetivos fijados. Las cifras calculadas serían adicionales a la proyección de base que suele obtenerse mediante la extrapolación de las corrientes anteriores, para satisfacer las necesidades habituales. La comunidad internacional podría ponerse de acuerdo con el país de que se trate para financiar esas necesidades adicionales, en una proporción del 50-50%, a condición de que el país procure aumentar su ahorro interno. Sea como fuere, esta distribución de los costos entre el país en desarrollo y la comunidad internacional deberá acordarse en las deliberaciones del grupo de apoyo y figurar en el pacto de desarrollo. El país en desarrollo debe tener la seguridad de que mientras cumpla sus obligaciones, las obligaciones financieras de la comunidad internacional estarán garantizadas.

67. A fin de desempeñar adecuadamente su mandato, el grupo de apoyo debe estar facultado no sólo a supervisar el cumplimiento de las obligaciones y las condiciones aceptadas por los países en desarrollo y zanjar las diferencias al respecto, sino también a decidir la distribución de las aportaciones entre los países industrializados. El grupo puede hacerlo por sí mismo o remitirse al CAD para que ejecute sus decisiones, naturalmente siguiendo el procedimiento habitual de consultas en las que participen todos los interesados, incluidas las organizaciones no gubernamentales locales e internacionales. Para facilitar el funcionamiento del grupo de apoyo tal vez fuera necesario crear un nuevo mecanismo de financiación, que se llamaría Fondo para la Financiación de los Pactos de Desarrollo. En los párrafos siguientes figura una breve descripción del funcionamiento de este Fondo.

68. El CAD sería el encargado de administrar el Fondo, al que los distintos miembros se comprometerían en firme a contribuir. Estos compromisos sólo se llevarían a la práctica cuando un país en desarrollo concertase un pacto de desarrollo que requiriera la aportación de fondos adicionales por parte de la comunidad internacional.

69. La cuantía del Fondo tendría que decidirse mediante una serie de consultas de carácter internacional. Después de la Cumbre del Milenio se han efectuado varias estimaciones de los fondos necesarios para alcanzar los objetivos de la Cumbre. En el informe Zedillo, que es un informe técnico del Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo (2001), se hizo un resumen de las estimaciones llevadas a cabo por los distintos organismos y se indicó que hacían falta unos 50.000 millones de dólares al año para reducir la pobreza a la mitad en el año 2015 y facilitar los elementos fundamentales necesarios para satisfacer el derecho a la alimentación, la salud y la educación primaria. No hay un método consagrado para hacer este tipo de estimaciones y, por consiguiente, la única manera posible sería decidir una cantidad en un debate internacional.

70. Una vez convenida la cuantía del Fondo no sería difícil ponerse de acuerdo sobre la parte correspondiente a los distintos miembros del CAD, con arreglo a unos principios convenidos. Las contribuciones al Fondo adoptarían la forma inicial de compromisos cuyo cumplimiento podría exigir el CAD más tarde, previa recomendación del grupo de apoyo. Así pues, en las negociaciones sólo habría que examinar los principios por los que se regiría el Fondo.

71. Aquí es donde resultaría útil el objetivo del 0,7% del PNB al año, que todos los donantes deberían asignar a su asistencia oficial para el desarrollo con arreglo a las recomendaciones adoptadas en 1969 por la Comisión Pearson y a la resolución de las Naciones Unidas aprobada por la mayoría de los donantes, pero no por unanimidad. La lógica de la distribución de las aportaciones sigue siendo válida, aunque el porcentaje del producto nacional bruto (PNB) que asignan a la asistencia social para el desarrollo la mayoría de los países representados en el CAD pocas veces ha superado la mitad de este objetivo. En 1999, los 56.000 millones de dólares en que se cifró la AOD facilitada por los 22 miembros del CAD, representaba únicamente el 0,24% de su PNB. Excluyendo a los Estados Unidos la media aumenta hasta el 0,33%. Cinco países -Dinamarca, Luxemburgo, los Países Bajos, Noruega y Suecia- alcanzaron el objetivo en casi todos los ejercicios anuales. Ni siquiera los países que están lejos de alcanzar el objetivo han expresado un desacuerdo serio con la lógica de la operación ni han puesto en tela de juicio el objetivo, sobre todo porque las cantidades representan un porcentaje muy pequeño, no sólo de su PNB, sino también de su gasto público. Los argumentos de estos países se han centrado más bien en la dilapidación de esos recursos o en su uso ineficiente, en la falta de capacidad de absorción del sector público y en las políticas erróneas aplicadas por algunos países en desarrollo. Si ahora se hiciera un llamamiento a los países del CAD para que aumenten sus contribuciones a fin de cumplir las obligaciones de un programa de derechos humanos, tal vez no les fuera difícil obtener el respaldo de sus electores.

72. El cuadro que figura al final del presente informe presenta dos modelos de determinación de las aportaciones de los países miembros del CAD a la AOD adicional de 50.000 millones de dólares, calculadas sobre la base de las cifras de 1998. En el modelo 1, la aportación es igual al coeficiente de ponderación de cada uno de los países multiplicado por el objetivo de 50.000 millones de dólares, siendo la ponderación la relación entre el PNB de cada país y la suma de los PNB de los países del CAD. Al tratarse de una contribución adicional a sus contribuciones ordinarias, la contribución total de alguno de los países se incrementaría hasta un nivel que sería desproporcionadamente superior al de otros en porcentaje del PNB, aunque los compromisos adicionales quizás no fueran tan elevados. En el modelo 2 no figuran los cinco países que han aportado un porcentaje superior al de los otros países, y la carga adicional de 50.000 millones de dólares se reparte entre los 17 países restantes, que deberían aumentar sus

contribuciones de manera uniforme hasta alcanzar el 0,44% del PNB, porcentaje que sigue siendo muy inferior al objetivo del 0,7%. Estos ejemplos se ofrecen a título ilustrativo y para mostrar que a los países del CAD no les resultaría difícil aportar otros 50.000 millones de dólares anuales, siempre y cuando decidan crear el fondo para la financiación de los pactos de desarrollo, de conformidad con su compromiso de apoyar las normas de derechos humanos.

73. Sin embargo, es posible que el Fondo funcione de una manera muy distinta a la descrita anteriormente. Si los compromisos exigibles de los distintos miembros se fijan con arreglo a una metodología consensuada, el grupo de apoyo dispondría de la flexibilidad necesaria para decidir quién debería soportar la carga financiera de la ayuda a los distintos países. Las necesidades de financiación de un determinado pacto de desarrollo se determinarían después de tener en cuenta las posibles contribuciones del FMI, el Banco Mundial y otros organismos regionales. Entonces es cuando los donantes que estén especialmente interesados en el país y se hayan sumado al grupo de apoyo podrían asumir parte de la carga hasta el límite de sus compromisos con el Fondo. Posteriormente, el grupo de apoyo podría solicitar a otros miembros que comprometiesen fondos con carácter voluntario, sin exceder de su compromiso total. Si estos compromisos no son suficientes para cubrir la cantidad restante, el grupo de apoyo podría recomendar al CAD que exija el cumplimiento de los compromisos de los países que hayan aportado mucho menos de lo prometido. En todo caso, el principio rector deberá consensuarse en las consultas.

74. El plan descrito anteriormente no es más que un ejemplo de un mecanismo para hacer efectivo el derecho al desarrollo en cuanto derecho humano. Es preciso que los expertos examinen los detalles y no cabe duda de que se podrán sugerir modelos alternativos, que tal vez resulten más viables. Lo necesario es entablar el debate. Es hora de que la comunidad internacional examine de manera sistemática la tarea de hacer efectivo el derecho al desarrollo, que es el derecho a un proceso de desarrollo que permita la realización de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Dos modelos para determinar la aportación de los países miembros del CAD
 a la AOD adicional de 50.000 millones de dólares

	AOD Porcentaje del PNB 1998	AOD (en millones de dólares EE.UU.) 1998	Coefficiente de ponderación ^a	Modelo 1 Aportación ^b (en millones de dólares EE.UU.) 1998	Objetivo AOD/PNB ^c (en porcentaje)	Modelo 2 Aportación ^d (en millones de dólares EE.UU.) 1998
Australia	0,27	960	0,016	785	0,44	604
Austria	0,22	456	0,009	458	0,44	456
Bélgica	0,35	883	0,011	557	0,44	227
Canadá	0,3	1.707	0,025	1.256	0,44	797
Dinamarca	0,99	1.704	0,008	380	0,99	0
Finlandia	0,32	396	0,005	273	0,44	149
Francia	0,4	5.742	0,063	3.170	0,44	574
Alemania	0,26	5.581	0,095	4.739	0,44	3.864
Grecia	0,15	179	0,005	263	0,44	346
Irlanda	0,3	199	0,003	146	0,44	93
Italia	0,2	2.278	0,050	2.515	0,44	2.734
Japón	0,28	10.640	0,168	8.390	0,44	6.080
Luxemburgo	0,65	112	0,001	38	0,65	0
Países Bajos	0,8	3.042	0,017	840	0,8	0
Nueva Zelanda	0,27	130	0,002	106	0,44	82
Noruega	0,91	1.321	0,006	321	0,91	0
Portugal	0,24	259	0,005	238	0,44	216
España	0,24	1.376	0,025	1.266	0,44	1.147
Suecia	0,72	1.573	0,010	482	0,72	0
Suiza	0,32	898	0,012	620	0,44	337
Reino Unido	0,27	3.864	0,063	3.160	0,44	2.433
Estados Unidos	0,1	8.786	0,388	19.399	0,44	29.872
Total CAD	0,23	52.084	1,000	50.000		50.011

Fuentes:

- i) OCDE, Cooperación para el Desarrollo: Esfuerzos y políticas de los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo, Informe de 1998, (Francia: OCDE, 1999). Anexo estadístico A7-A8, cuadro 4.
- ii) OCDE, Cooperación para el desarrollo, Informe 2000 (en www.oecd.org).
- iii) Estudio sobre el estado actual de aplicación del derecho al desarrollo, presentado por el Sr. Arjun K. Sengupta, experto independiente (E/CN.4/1999/WG.18/2), julio de 1999.

^a El coeficiente de ponderación representa la relación entre el PNB de cada uno de los países y la suma de los PNB de los países del CAD.

^b La aportación es igual al coeficiente de ponderación de cada uno de los países multiplicado por el objetivo de 50.000 millones de dólares de los EE.UU.

^c En el caso de Dinamarca, Luxemburgo, los Países Bajos, Noruega y Suecia se ha considerado que el objetivo de la contribución a la AOD era su contribución real a la AOD como porcentaje del PNB para el año 1998.

En el caso de los otros países del CAD, el objetivo de la contribución a la AOD se ha estimado en el 0,44% del PNB.

^d La aportación se ha calculado sustrayendo la contribución real de 1998 de la contribución estimada. Los porcentajes indicados en la columna anterior se han utilizado para calcular la contribución estimada.
