



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2002/WG.18/6/Add.1
31 de diciembre de 2002

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo
Cuarto período de sesiones
Ginebra, 3 a 14 de febrero de 2003

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

Adición

MISIÓN A SUECIA

Resumen

Este informe de la misión se elabora en respuesta a la petición de la Comisión de Derechos Humanos al experto independiente contenida en su resolución 2002/69, de que evaluara "los estudios por países pertinentes para el modelo operativo de su propuesta de pacto de desarrollo, teniendo en cuenta los distintos marcos nacionales, regionales e internacionales, incluida la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD)".

Proporciona un resumen de las principales cuestiones examinadas durante las reuniones celebradas en Suecia, destacando y aclarando al mismo tiempo algunos de los temas abordados en el quinto informe del experto independiente. También compara, entre otras cosas, el enfoque democrático del desarrollo, basado en los derechos humanos, del Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional (OSDI) con la propuesta de pacto de desarrollo del experto independiente. Por último, estudia la NEPAD y sus relaciones con el pacto de desarrollo.

Introducción

1. La Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 2002/69, pidió al experto independiente que evaluara "los estudios por países pertinentes para el modelo operativo de su propuesta de pacto de desarrollo, teniendo en cuenta los distintos marcos nacionales, regionales e internacionales, incluida la Nueva Alianza para el Desarrollo de África".

2. La misión a Suecia, que tuvo lugar en 2002, cumplió el objetivo de que la idea del experto independiente sobre un pacto de desarrollo tomara cuerpo y de examinar modelos de cooperación para el desarrollo adaptados a los distintos países, todo ello dentro de marcos bilaterales, nacionales y multinacionales, como el adoptado por el OSDI, para evaluar su pertinencia en relación con la propuesta de pacto de desarrollo y de comparar los objetivos y estrategias para el desarrollo sostenible que figuran en esos marcos con los principios y metas del derecho al desarrollo y el modelo operativo propuesto por el experto independiente.

3. El quinto informe del experto independiente (E/CN.4/2002/WG.18/6) también se elaboró en respuesta a esta petición. Profundiza en los análisis de las políticas de cooperación para el desarrollo y en los detalles de su propuesta de modelo operativo de un pacto de desarrollo, contenido en su cuarto informe. El quinto informe gira en especial en torno a los marcos internacionales de cooperación para el desarrollo, como los documentos relativos a la estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), los Marcos Integrales de Desarrollo (MID), el sistema de evaluación común para los países (ECP) y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). Además, se centra en la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD). Estos marcos son comparados por el experto independiente con el marco del derecho al desarrollo, en especial en cuanto a sus principios, en concreto los de participación, rendición de cuenta, transparencia, equidad y respeto del principio de no discriminación, para llegar a la conclusión de que en el modelo de derecho al desarrollo/pacto de desarrollo pueden tener cabida todos los mecanismos y marcos existentes, y demostrar que algunos de ellos pueden ampliarse y modificarse para incorporar los principios básicos de su enfoque. También se subraya que la realización de todos los derechos humanos ha de desempeñar un papel central en las actividades para el desarrollo y que, además, debe existir un mecanismo de supervisión independiente para controlar la actuación de todos los países, las obligaciones de los países en desarrollo y las de la comunidad internacional. Finalmente se examinan las posibilidades de financiación de un desarrollo basado en los derechos humanos.

Reuniones celebradas durante la misión al Reino de Suecia

4. Durante la misión a Suecia, el experto independiente en el derecho al desarrollo se entrevistó con representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Departamento para el Desarrollo Global, el Departamento para África, el Director General de Cooperación para el Desarrollo, el OSDI, que organizó una mesa redonda, y la agrupación sueca de ONG Fundación para los Derechos Humanos.

5. Las discusiones se centraron sobre todo en el lugar que ocupa en la jerarquía jurídica el derecho al desarrollo y su valor agregado; los beneficiarios y los obligados en virtud del derecho al desarrollo; el pacto de desarrollo como medio para hacer efectivo el derecho al desarrollo y sus elementos operativos básicos (que son los siguientes: un programa de desarrollo basado en los derechos y centrado en varios derechos específicos y en la erradicación de la pobreza; unos

indicadores y referencias apropiadas para velar por su ejecución; y un mecanismo de vigilancia adecuado); un fondo para financiar los pactos de desarrollo; la NEPAD; y el foro idóneo con miras a examinar la cooperación para el desarrollo basada en los derechos.

6. La misión se caracterizó por un examen sincero y en profundidad de las propuestas del experto independiente para hacer efectivo desde un punto de vista práctico el derecho al desarrollo. El examen no se ciñó al pacto de desarrollo, sino que se abordaron también cuestiones como el rango jurídico del derecho al desarrollo, su falta de aplicación hasta el momento, la preocupación por la cooperación internacional como obligación jurídica, y las dudas acerca de que la Comisión de Derechos Humanos fuera el foro adecuado para reivindicar un enfoque del desarrollo basado en los derechos. Una de las cuestiones que se planteó fue la de la financiación del modelo propuesto, habida cuenta de las restricciones políticas y las reservas por parte de ciertos Estados.

7. En general la atmósfera fue muy receptiva y los participantes estuvieron abiertos a las ideas y propuestas formuladas por el experto independiente. Si bien no se contrajeron compromisos respecto de esas propuestas, los participantes se mostraron no obstante dispuestos a seguir examinándolas y debatiéndolas.

8. El experto independiente destacó que durante misiones anteriores se había observado una diferencia muy marcada entre los funcionarios que trabajaban en el sector de las finanzas y el desarrollo y los que lo hacían en la esfera de los derechos humanos, diferencias que no se percibieron en la presente misión.

9. También se llamó la atención sobre una cierta contradicción entre el OSDI y el Ministerio de Relaciones Exteriores pues mientras el primero seguía un enfoque del desarrollo basado en los derechos, el segundo no solía tener en cuenta los derechos económicos, sociales y culturales en sus actividades de desarrollo.

10. Entre otras cuestiones se planteó la relación entre los enfoques del desarrollo existentes y el modelo de pacto de desarrollo. El experto independiente observó que cabía la posibilidad de matizar estos enfoques para hacerlos compatibles con el modelo de pacto de desarrollo. En particular, podría resolverse el problema de la participación limitada de la sociedad civil en los procesos en curso, por ejemplo en la elaboración de documentos relativos a la estrategia de lucha contra la pobreza, dentro del marco del modelo, ya que cabía citar entre sus elementos integrantes la cooperación, la transparencia y la rendición de cuentas.

11. Se subrayó asimismo la importancia del crecimiento económico para el desarrollo humano sostenible. En este sentido, se señaló que, sin políticas macroeconómicas sólidas y una estrategia de movilización de recursos, no podía emprenderse adecuadamente política de desarrollo alguna. El experto independiente recordó que el crecimiento económico era necesario para paliar las restricciones en materia de recursos.

12. Dado que las limitaciones políticas a menudo constreñían los debates para muchos gobiernos en el grupo de trabajo, el experto independiente también resaltó el papel y la importancia de la comunidad de ONG y de la sociedad civil con miras a potenciar el examen sobre el derecho al desarrollo.

Lugar que ocupa en la jerarquía jurídica el derecho al desarrollo y su valor agregado

13. El debate sobre el lugar que ocupa en la jerarquía jurídica el derecho al desarrollo se centró en el hecho de que la Declaración sobre el derecho al desarrollo no era un instrumento jurídicamente vinculante y que la cooperación internacional constituía sólo un compromiso político, pero no jurídico. Además, se suscitó la cuestión de la jurisdicción competente tanto en las relaciones interestatales como en las relaciones Estado-individuo. Un Estado no puede ser acusado de haber violado los derechos humanos en un país donde no está presente y se han producido, en cambio, muchas violaciones de derechos humanos a causa de la falta de voluntad política de los gobiernos nacionales, por lo que resulta dudoso que un compromiso como el que se proponía en los pactos de desarrollo tuviera el impacto deseado.

14. El experto independiente hizo hincapié en que la Declaración sobre el derecho al desarrollo, pese a no ser un tratado jurídicamente vinculante, podría convertirse en derecho consuetudinario. Además, regulaba derechos reconocidos en convenciones internacionales, y por tanto jurídicamente vinculantes. La Declaración simplemente reunía todos estos derechos en un único instrumento. Por ello quizás no sería necesario elaborar una nueva convención. La cooperación internacional también se incluía en otros textos jurídicamente vinculantes, como los artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas. Desde un punto de vista práctico, el experto independiente afirmó que, en un mundo globalizado, la cooperación se había convertido en algo más que una mera obligación moral.

15. El valor agregado del enfoque del derecho al desarrollo, que consiste en la integración de todos los derechos en un derecho compuesto, una totalidad cualitativamente diferente de los derechos individuales que la componen, se concretaba en la necesidad de un proceso, programa o plan específicos para su puesta en práctica a lo largo de un determinado período de tiempo. También permitía a cada persona o a cada miembro de un grupo reclamar esa totalidad como un derecho.

Los beneficiarios y los obligados por el derecho al desarrollo

16. En cuanto al derecho al desarrollo y su dimensión como derecho colectivo, el experto independiente distinguió entre ejercitar y disfrutar de un derecho. Un derecho puede ejercitarse por grupos y por individuos, pero son estos últimos los únicos que pueden disfrutar de él. Esto se debe al hecho de que sólo los individuos y no los grupos pueden experimentar un incremento de su bienestar, puesto que las preferencias individuales no pueden sumarse.

17. El experto independiente observó que eran muchos los obligados. El obligado principal por el derecho al desarrollo, sin embargo, es el Estado-nación, sobre el que también pesaba la obligación de velar por que otros obligados cumplieren sus deberes. Entre los otros obligados cabe citar las empresas multinacionales, los organismos multilaterales y la comunidad internacional. Aunque no existía un derecho a la cooperación para el desarrollo propiamente dicho, la comunidad internacional tenía, sin embargo, la obligación de apoyar la realización efectiva del derecho al desarrollo en los casos en que un Estado adoptara las medidas requeridas y asumiera de sus propias responsabilidades. En ese contexto, se puso de relieve que la cooperación para el desarrollo no consistía únicamente en una ayuda al desarrollo sino que englobaba también cuestiones como el comercio, el acceso a los mercados, el problema de la deuda, el desfase técnico y otras formas de intercambio internacional, según la situación

particular de cada país. Dado que los pactos de desarrollo habían de adaptarse a las características de cada país, sus elementos constitutivos debían configurarse a tenor de las necesidades y contextos locales.

El pacto de desarrollo y un fondo de financiación para el desarrollo

18. En el examen del modelo operativo de un pacto de desarrollo, se destacó el carácter complementario de los enfoques del OSDI y el derecho al desarrollo. El experto independiente observó que su propuesta no pretendía desplazar a las iniciativas existentes y que era posible mantener las donaciones individuales. Su objetivo consistía más bien en complementar tales iniciativas de manera constructiva. En este sentido, el OSDI está aplicando al desarrollo un enfoque democrático basado en los derechos humanos. La democracia y los derechos humanos se contemplan como dos conceptos interdependientes. El OSDI y el Ministerio de Relaciones Exteriores establecen de común acuerdo los modelos bajo el principio de integrar en el concepto de desarrollo un enfoque basado en los derechos humanos, con el individuo como centro del proceso de desarrollo y el Estado-nación como principal responsable. De esta forma se pone de manifiesto el valor agregado de tal enfoque al lograr un conjunto de valores compartidos, una división clara de las responsabilidades, un proceso participativo, una visión global de los problemas y el potencial del individuo, así como de las relaciones de poder y las estructuras sociales, una herramienta analítica, un instrumento de medida y un indicador. Su meta y su efecto es la democratización. Revela estructuras de poder que perjudican a los pobres, facilita normas generales y desenmascara discriminaciones.

19. Sin embargo, el modelo de pacto de desarrollo requeriría una cooperación institucionalizada de los donantes internacionales para canalizar la ayuda de manera coordinada. El OSDI puso de relieve que contaba con "interlocutores silenciosos" para algunos proyectos, junto con otros donantes, y también participó en la iniciativa acelerada encabezada por el Banco Mundial, para agilizar su aplicación, en cooperación con varios donantes.

20. También se analizó el modelo de financiación de los pactos de desarrollo. El experto independiente, al presentar la idea de un fondo para financiar los pactos de desarrollo, resaltó que ese fondo estaría constituido por contribuciones redimibles de hasta el 0,7% del producto nacional bruto. Tan sólo se entregarían los recursos al país candidato cuando éste hubiese cumplido todas las condiciones autoimpuestas en el pacto de desarrollo. Cuando así sucediera, el país podría solicitar una distribución a prorrata de los fondos. Estos derechos y sus correspondientes obligaciones deberían haber sido aceptados previamente por los países interesados que ya se hubieran adherido a uno o varios instrumentos internacionales de derechos humanos. El experto independiente señaló también el enorme impacto que un compromiso de este tipo tendría en los países en desarrollo y añadió que se precisaba un compromiso claro de la comunidad internacional. Dicho compromiso también implicaría garantizar que el proceso siguiera su debido curso.

21. El escepticismo y el temor sobre la mala utilización de los fondos podrían contrarrestarse con un mecanismo de vigilancia sólido, encomendado a un órgano jurisdiccional (cuasi judicial) nacional e independiente, establecido de conformidad con los Principios de París. Cualquier interesado, la comunidad internacional, los individuos y la sociedad civil deberían tener la posibilidad de presentar quejas, pero sería el mecanismo

el que decidiría si había existido o no incumplimiento de los compromisos asumidos tanto por el donante como por los países en desarrollo.

La Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD)

22. Durante la misión, el experto independiente discutió la iniciativa NEPAD con los representantes del Departamento para África. Aunque, en términos generales, se consideraba una buena iniciativa, se señaló no obstante que hasta el momento se trataba de un simple esbozo. A pesar de que ya se habían dado los primeros pasos, como la creación de un Consejo de Paz y Seguridad y el mecanismo de examen entre los propios países africanos, se necesitaba un plan detallado de ejecución y era preciso reforzar el mecanismo de examen entre los propios países africanos. También se señaló la necesidad de una secretaría independiente y de indicadores para evaluar el cumplimiento y el impacto de ciertas medidas. Otras cuestiones decisivas que se mencionaron fueron el orden de prioridades y la ampliación del número de miembros del Comité de Ejecución a 20. El Departamento manifestó su disposición a apoyar la cooperación regional en África. Otro de sus ejes de actividades se centraba en la esfera nacional y en este ámbito los DELP desempeñaban un papel fundamental.

23. El experto independiente calificó la NEPAD como un terreno de pruebas perfecto, por ser una iniciativa que contenía todos los elementos de un pacto de desarrollo, de modo que la comunidad internacional debería estar dispuesta a prestarle ayuda. Coincidió en la necesidad de consolidar el mecanismo de examen entre los propios países africanos; cualquier mecanismo de vigilancia debía tener en cuenta los principios mencionados más arriba.

El foro de examen adecuado

24. Era importante que el foro en el que tuviera lugar el examen fuera el adecuado. Es menester señalar que no se consideró que la Comisión de Derechos Humanos fuera el mejor foro para promover los contenidos que deberían incluirse en un pacto de desarrollo. En particular, se estimaba que era menos constructiva que otras tribunas en cuanto a la reivindicación de un enfoque del desarrollo basado en los derechos, enfoque que podía promoverse más eficazmente en los foros de desarrollo.

25. El experto independiente sugirió que la disponibilidad para discutir y respaldar el enfoque del desarrollo basado en los derechos en otros foros también debería implicar un apoyo de tal enfoque en los foros de derechos humanos.

Conclusiones

26. Se resaltaron las similitudes y la complementariedad entre el enfoque democrático y basado en los derechos humanos reivindicado por el OSDI y el enfoque del derecho al desarrollo/pacto de desarrollo; subsistían, sin embargo, algunas diferencias, como la necesidad de una acción coordinada por parte de todos los países donantes. Se resaltó la necesidad de que uno o varios países tomaran la iniciativa a este respecto y se sugirió que se celebrara un encuentro de donantes para examinar más detenidamente el pacto de desarrollo.

27. En opinión del experto independiente, las siguientes propuestas merecen ser estudiadas en detalle:

- a) Debería organizarse una reunión de donantes para debatir más a fondo la idea del pacto de desarrollo;
- b) Con anterioridad a ese encuentro, debería convocarse un grupo de trabajo de expertos de organismos bilaterales y multilaterales de financiación así como de instituciones de derechos humanos a fin de concretar la propuesta de pactos de desarrollo, los principios del reparto de la carga y los métodos para evaluar si las obligaciones en materia de derechos humanos se habían cumplido;
- c) Era necesario que uno o varios países donantes asumieran el liderazgo para aprobar el modelo de pacto de desarrollo e instar a otros países a seguirlo.
