



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2003/WG.18/2
9 de diciembre de 2002

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

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

**Estudio preliminar del experto independiente en el derecho al desarrollo,
Sr. Arjun Sengupta, sobre la incidencia de las cuestiones económicas
y financieras internacionales en el ejercicio de los derechos humanos,
presentado de conformidad con las resoluciones 2001/9
y 2002/69 de la Comisión**

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
RESUMEN.....		2
INTRODUCCIÓN.....	1 - 2	3
I. LOS IMPERATIVOS DEL DERECHO AL DESARROLLO.....	3 - 7	3
II. LA GLOBALIZACIÓN Y EL DERECHO AL DESARROLLO.....	8 - 20	6
III. LA ASISTENCIA INTERNACIONAL, LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO Y EL DERECHO AL DESARROLLO.....	21 - 27	12
IV. LA POLÍTICA DE DESARROLLO EN UNA ECONOMÍA GLOBAL.....	28 - 37	14
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	38 - 48	19

RESUMEN

El presente documento es un estudio preliminar del experto independiente en el derecho al desarrollo preparado para analizar en detalle las repercusiones de las cuestiones económicas internacionales en el derecho al desarrollo. Habida cuenta de los imperativos del derecho al desarrollo, tal como se esbozaron en los informes anteriores, en el presente informe se examinan las principales características de un mundo cada vez más globalizado y la relación de esas características con el proceso del derecho al desarrollo. Se analiza brevemente la naturaleza de la asistencia internacional y la liberalización del comercio y la medida en que han permitido satisfacer efectivamente las necesidades de los países en desarrollo, especialmente cuando tratan de realizar el derecho al desarrollo. En este contexto, se estudian las repercusiones de las políticas de integración que los países en desarrollo tal vez deseen seguir para reducir la pobreza y realizar el derecho al desarrollo, después de lo cual se formulan conclusiones y recomendaciones para la elaboración del modelo del derecho al desarrollo -pacto de desarrollo, tal como se han descrito en los informes anteriores.

En principio, la globalización crea más oportunidades para disfrutar de bienes y servicios distintos de los que un país puede producir por sí solo. Potencialmente, fortalece la capacidad de los habitantes del país para disfrutar del derecho al desarrollo. Pero en la práctica, según concluye el informe, la integración de los países en desarrollo en la economía mundial no ha resultado en general en un mayor disfrute del derecho al desarrollo. La globalización de los países en desarrollo no siempre ha resultado en un mayor crecimiento económico y, cuando éste ha sido el caso, no ha ido acompañado de una mayor equidad y justicia social y no siempre ha permitido reducir la pobreza. Para que las posibilidades se conviertan en capacidades reales, es preciso que el país adopte un conjunto apropiado de políticas que combinen las oportunidades que ofrece la economía global con una política de desarrollo que le permita realizar todos los derechos humanos y las libertades fundamentales. La utilización de un enfoque basado en el derecho al desarrollo en la planificación de las políticas no es contraria a la globalización, sino que contribuirá a que, a través del proceso de globalización, se alcancen los objetivos básicos del desarrollo. En el informe se resumen algunos de los obstáculos que hay que superar en el proceso de la liberalización del comercio a fin de que el entorno económico internacional sea más favorable a las necesidades de los países en desarrollo. Se indica que es necesario examinar detenidamente el funcionamiento de la Organización Mundial del Comercio y otros acuerdos comerciales, incluso el mecanismo de solución de diferencias, con miras a que las políticas de liberalización del comercio contribuyan a un proceso de desarrollo basado en los derechos.

INTRODUCCIÓN

1. El presente documento es un estudio preliminar del experto independiente en el derecho al desarrollo en el cual se estudiarán en detalle las repercusiones de las cuestiones económicas internacionales en la realización del derecho al desarrollo. Se presenta al Grupo de Trabajo para su examen de conformidad con las resoluciones 2001/9 y 2002/69 (párr. 7) de la Comisión de Derechos Humanos.
2. Sobre la base de los informes anteriores del experto independiente, en la sección I se resumen los imperativos del derecho al desarrollo. En la sección II se definen las principales características de un mundo cada vez más globalizado y la relación de esas características con los posibles indicadores del desarrollo basado en los derechos. En la sección III se centra brevemente la atención en la naturaleza de la asistencia internacional y la liberalización del comercio y la medida en que han permitido satisfacer efectivamente las necesidades de los países en desarrollo, especialmente cuando tratan de realizar el derecho al desarrollo. En la sección IV se examinan las posibles repercusiones de las políticas de integración que los países en desarrollo tal vez deseen aplicar en favor de la reducción de la pobreza y la realización del derecho al desarrollo. La sección V termina con algunas recomendaciones para la aplicación del modelo del derecho al desarrollo con el pacto de desarrollo tal como se han descrito en los informes anteriores del experto independiente.

I. LOS IMPERATIVOS DEL DERECHO AL DESARROLLO

3. En sus informes anteriores el experto independiente examinó en detalle el alcance y el contenido del derecho al desarrollo¹. Este derecho se ha definido como un proceso particular de desarrollo en el que pudieran realizarse plenamente todos los derechos humanos y las libertades fundamentales. Se trata de un proceso gradual y progresivo de realización de todos los derechos, aplicación de una política de desarrollo destinada a realizar esos derechos, y reducción de las limitaciones de los recursos que entorpecen la realización de esos derechos mediante el crecimiento económico. El derecho a este proceso tiene que considerarse como un derecho de índole compleja en el cual todos los derechos se realizan a la vez de manera interdependiente e integrada². La integridad de estos derechos significa que si se transgrede cualquiera de ellos se transgrede también el derecho al desarrollo en todas sus facetas. El experto independiente ha descrito esta realidad como la mejora de un "vector" de derechos humanos compuesto de distintos derechos que constituyen el derecho al desarrollo. La realización del derecho al desarrollo supone un perfeccionamiento de este vector de manera de mejorar algunos de estos derechos, o por lo menos uno de ellos, sin transgredir los demás. Además, el perfeccionamiento

¹ Primer informe: E/CN.4/1999/WG.18/2; segundo informe: A/55/306; tercer informe: E/CN.4/2001/WG.18/2; cuarto informe: E/CN.4/2002/WG.18/2; quinto informe: E/CN.4/2002/WG.18/6. Estos informes pueden consultarse en <http://www.unhchr.ch/html/menu2/7/b/mdev.htm>.

² Básicamente comprende los derechos enumerados en los instrumentos internacionalmente reconocidos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

del vector sólo puede lograrse progresivamente a medida que se reducen las limitaciones de los recursos que entorpecen su realización, lo cual requiere un crecimiento económico compatible con las normas de derechos humanos³. Por lo tanto, el derecho al desarrollo no sólo es una reivindicación de los resultados del desarrollo constituidos por una mejor realización de los distintos derechos, sino también el proceso de lograr esos resultados.

4. En efecto, la realización del derecho al desarrollo como un proceso de realización escalonada de distintos derechos junto con un crecimiento económico basado en los derechos dependería de que los responsables cumplan sus obligaciones adoptando las políticas apropiadas. Esas políticas tendrían por objeto realizar los distintos derechos de modo que las políticas sectoriales concretas estén armonizadas con las políticas macroeconómicas apropiadas. Los responsables, como se indica en la Declaración sobre el derecho al desarrollo, son ante todo los Estados naciones, que deben contar con el apoyo de la comunidad internacional, los organismos internacionales, los donantes bilaterales, otros gobiernos y las empresas multinacionales, todos los cuales tienen sus correspondientes obligaciones. Los Estados deben formular y diseñar esas políticas de desarrollo y aplicarlas de modo compatible con la norma de derechos humanos relativa a la no discriminación y la participación, la responsabilidad y la transparencia y una distribución equitativa de los beneficios. La comunidad internacional debe cooperar con los Estados para que puedan poner en práctica esas políticas⁴. Éstas son las obligaciones de conducta destinadas a promover al máximo la probabilidad de realizar el derecho al desarrollo y todas las Partes las deben poner en práctica⁵. Como no hay una correspondencia

³ El crecimiento que facilita la realización de todos los derechos y que está basado en los derechos o es compatible con las normas de derechos humanos debe ser equitativo, no discriminatorio, participatorio y se debe llevar a cabo con responsabilidad y transparencia. La lógica por la que se incluye ese proceso de crecimiento económico basado en los derechos como elemento del vector del derecho al desarrollo se ha descrito en el quinto informe. Como la realización de cualquier derecho supone una mayor disponibilidad de algunos bienes y servicios que son necesarios para la realización de ese derecho, así como un acceso mejor, equitativo y no discriminatorio a través del suministro público y una acción normativa, para los cuales se utilizan recursos, a fin de lograr una realización sostenible de todos los derechos sin transgredir ninguno de ellos se necesitaría un aumento de esos recursos, o sea, un crecimiento económico. A su vez, ese crecimiento económico debe realizarse de manera compatible con las normas de derechos humanos. En ese sentido, el derecho al desarrollo es el derecho al proceso de realización escalonada de todos los distintos derechos en forma conjunta con un proceso de crecimiento económico basado en los derechos.

⁴ El párrafo 3 del artículo 3 de la Declaración sobre el derecho al desarrollo de 1986 dice lo siguiente: "Los Estados tienen el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo. Los Estados deben realizar sus derechos y sus deberes de modo que promuevan un nuevo orden económico internacional basado en la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación entre todos los Estados, y que fomenten la observancia y el disfrute de los derechos humanos".

⁵ Guy S. Goodwin-Gill, "Obligations of Conduct and Result", en Philip Alston y Katarina Tomasevski (eds.), *The Right to Food*, Boston, Martinus Nijhoff, 1985, págs. 111 a 118.

perfecta entre cada política y sus resultados, el cumplimiento de las obligaciones de conducta tal vez no permita invariablemente cumplir las obligaciones de los resultados. Es posible que, aun con el mayor empeño, las políticas no produzcan todos los resultados esperados debido a hechos imprevistos y variables no especificadas, especialmente cuando los resultados se refieren al cumplimiento de derechos positivos y no a evitar las transgresiones. Sin embargo, cuando se reconoce que un derecho es una reivindicación válida, los Estados y la comunidad internacional tienen el deber de cumplir la obligación de conducta correspondiente mediante la adopción de políticas que, según se pueda demostrar, son las que tienen más probabilidades de producir los resultados necesarios para satisfacer las reivindicaciones. Los titulares de los derechos pueden reclamar esas políticas como "metaderechos" para que los Estados Partes tengan la responsabilidad de proporcionar las reparaciones apropiadas si no adoptan esas políticas y para que la comunidad internacional tenga la responsabilidad de cooperar con ellos para que se apliquen las políticas. La justificación de los metaderechos se deriva de los derechos que se supone que los responsables deben realizar, pero pueden reclamarse como cualquier otro derecho⁶.

5. En un mundo globalizado, ciertos acontecimientos internacionales afectan a la capacidad de los países en desarrollo para formular y aplicar políticas encaminadas a realizar el derecho al desarrollo. Los esfuerzos que realice la comunidad internacional para ayudar a los países en desarrollo a este respecto también son muy importantes. Las características del proceso de realización del derecho al desarrollo y el éxito o el fracaso de esos esfuerzos pueden analizarse con respecto a todos los derechos en su conjunto y, más concretamente, centrando la atención en las políticas destinadas a erradicar la pobreza -que es la peor forma de denegación de los derechos humanos- y las políticas destinadas a proteger a los grupos de la sociedad que sean vulnerables como consecuencia de los cambios económicos. El bienestar de los pobres y de los grupos vulnerables puede evaluarse desde el punto de vista de sus ingresos y su consumo, así como sus capacidades, tal como se reflejan, por ejemplo, en su acceso a los alimentos, la educación, la salud, la vivienda, el trabajo, etc. En este informe se examina de qué manera, en un mundo cada vez más globalizado, los Estados que son los principales responsables de lograr la realización del derecho al desarrollo, se ocupan de aplicar políticas de reducción de la pobreza y fortalecer las capacidades básicas de los pobres y los grupos vulnerables.

6. En principio, la globalización crea más oportunidades para disfrutar de bienes y servicios distintos de los que un país puede producir por sí solo, tal como sucede cuando un individuo participa en un mercado más amplio, lo cual en potencia refuerza la capacidad para disfrutar del derecho al desarrollo. Pero en la práctica, como se dice en el presente informe, ello no ha ocurrido en el caso de la mayoría de los países en desarrollo. Para que las posibles oportunidades se conviertan en capacidades reales, es preciso que el país adopte un conjunto apropiado de políticas.

7. Al utilizar el enfoque basado en el derecho al desarrollo se trata de combinar las oportunidades que ofrece la integración de un país en la economía global con una política de desarrollo que permita que ese país realice todos los derechos humanos y las libertades fundamentales y logre poner en práctica un proceso de crecimiento económico, con equidad y

⁶ Véase Amartya Sen, "The Right Not to Be Hungry", en Philip Alston y Katarina Tomasevski (eds.), *The Right to Food*, SIM, Países Bajos, 1984.

justicia, para erradicar la pobreza, el analfabetismo, la malnutrición y la mala salud, y proteger a los grupos marginados y vulnerables de la sociedad. La apertura al comercio global y a las inversiones no basta por sí sola para alcanzar esa meta, y éstos no pueden ser los únicos objetivos de la política de desarrollo. Será preciso aplicar políticas más previsoras, bien diseñadas y debidamente definidas que aprovechen las oportunidades que brinda la globalización y que sean compatibles con la promoción de las iniciativas de los empresarios nacionales y la productividad de la población trabajadora del país. El Estado tiene que desempeñar un papel activo en la implantación de la economía de mercado. Las oportunidades de crear más incentivos y mejorar la productividad que ofrece un proceso basado en el mercado sin duda contribuirán al diseño y la aplicación de una política de desarrollo basada en los derechos. Tal vez sea necesario escalonar los distintos elementos de la política de modo apropiado, moderar el ritmo de la apertura, regular en el margen las operaciones de las fuerzas del mercado e intervenir eficazmente cuando sea necesario mediante el suministro de infraestructura y servicios sociales por las autoridades públicas cuando no pueda suministrarlos el mercado. La utilización de un enfoque basado en el derecho al desarrollo en la elaboración de la política de desarrollo no es contraria a la globalización sino que contribuirá a que, a través del proceso de globalización, se alcancen los objetivos básicos del desarrollo.

II. LA GLOBALIZACIÓN Y EL DERECHO AL DESARROLLO

8. La globalización implica fundamentalmente el proceso de integración de los diversos países en la economía mundial. Este proceso se aceleró en los 25 años posteriores a la crisis del petróleo del decenio de 1970, cuando la mayoría de los países en desarrollo experimentaron un aumento significativo en sus interacciones con otros países, especialmente con los países industrializados y las organizaciones internacionales. La magnitud y el ritmo de esas interacciones dieron lugar a un cambio cualitativo en las relaciones, lo cual provocó una importante erosión de la autonomía de la mayoría de los países en desarrollo con respecto a la adopción de políticas. En el contexto de la globalización, al formular sus políticas un Estado soberano ha debido tener en cuenta la posible reacción de otros países, especialmente la de sus socios comerciales, antes de adoptarlas y ponerlas en práctica. Sin embargo, en la fase actual de globalización acelerada, la previsión de una reacción muy adversa podría ser suficiente para hacer que el país en cuestión cambie o abandone sus políticas.

9. Los dos factores principales que han causado el importante auge de las interacciones entre los países son, en primer lugar, los avances tecnológicos en el transporte, las comunicaciones y la información, que han permitido reducir el costo de las transacciones, y en segundo lugar, la disminución de las barreras al comercio internacional, a la inversión y a la financiación tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo. Esto se tradujo en un fuerte aumento desde 1980 de las corrientes comerciales brutas (exportaciones e importaciones conjuntamente) tomadas como proporción del producto interno bruto (PIB) de los países de bajos ingresos y en la entrada de inversiones extranjeras directas en estos países expresada como porcentaje de su formación bruta de capital fijo y de su PIB. A pesar de una considerable

variación en los resultados obtenidos por los diversos países, en general, en comparación con los niveles anteriores, estos índices registraron un aumento significativo durante ese período⁷.

10. Sin embargo, las estadísticas resultaron menos explícitas respecto a los flujos de capital o las transferencias de recursos. Se asistió a un aumento espectacular de los flujos brutos de capital hacia los países en desarrollo, que tuvo un papel de primer orden en la explosión de los préstamos internacionales, el comercio de acciones, obligaciones y derivados en mercados secundarios y las transacciones globales de divisa extranjera. No obstante, como muestran los datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el nivel medio de las entradas netas de capitales en el decenio de 1990 no cambió mucho en comparación con los últimos años del decenio de 1970, lo que indica que en el conjunto de los países en desarrollo no hubo un gran aumento de la transferencia de recursos. Además, en ese período se produjo un cambio considerable en la composición de sus flujos de capital. La proporción de las corrientes financieras oficiales en las entradas totales de capitales a los países en desarrollo cayó en picado de más del 50% en el decenio de 1980 al 20% en el decenio de 1990, y la expansión de los flujos de capital privado compensó la disminución de los capitales oficiales. Mientras las corrientes oficiales circulaban principalmente hacia los países pobres en desarrollo, los flujos de capital privado se concentraban en un grupo selecto de países en desarrollo. Más del 90% de las entradas netas de capital privado fue a parar a sólo 20 países durante el decenio de 1990, cuando en los dos decenios anteriores este porcentaje había sido del 50%⁸. La fase de expansión de las corrientes financieras internacionales que acompañó al proceso de globalización acelerada, en efecto, dejó de lado a la mayoría de los países en desarrollo, a pesar de que se vieron afectados por la expansión del comercio exterior tanto en las exportaciones como en las importaciones, así como en la inversión extranjera directa.

11. Es difícil evaluar directamente las repercusiones de esa globalización en el disfrute del derecho al desarrollo en estos países en desarrollo. Los indicadores del derecho al desarrollo se obtendrán combinando los indicadores de la disponibilidad de los bienes y servicios correspondientes a los diferentes derechos y los indicadores pertinentes del acceso basado en los derechos (con equidad, no discriminación, participación, responsabilidad y transparencia) a esos bienes y servicios. Aunque posiblemente sea difícil formular los indicadores adecuados del acceso, los indicadores de la disponibilidad podrían derivarse de los datos facilitados en los *Informes sobre el desarrollo humano* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En efecto, el disfrute del derecho al desarrollo puede describirse como el disfrute del desarrollo humano de una manera acorde con las normas de derechos humanos. Por lo tanto, como mínimo, para que la globalización tenga una repercusión positiva en el derecho al desarrollo, debería observarse una relación positiva con el índice del desarrollo humano (IDH) o con los indicadores que lo constituyen. Lamentablemente, no ha sido posible establecer esta correlación. Tomando la razón PIB-comercio en general como medición indirecta de la integración de un país en la economía mundial, resulta que la relación no fue significativa.

⁷ Véase UNCTAD, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 1999*, Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1999*, FMI, *Perspectivas de la economía mundial 1999*.

⁸ Servass Storm y C. W. M. Naastepad, "Globalization and Economic Development", en *Essays in Honour of J. George Wardensburg*, Edward Elgar, Universidad Erasmus, Rotterdam, 2002.

12. Otra manera de evaluar las repercusiones de la integración en el derecho al desarrollo podría ser relacionar la integración con los indicadores de pobreza. Dado que la pobreza es una violación de los derechos humanos, podrían utilizarse los indicadores de reducción de la pobreza como indicadores del nivel de realización del derecho al desarrollo. De nuevo, las pruebas estadísticas de tales repercusiones distan de ser inequívocas. En el caso de algunos países, durante el período de globalización acelerada, la mejora de los indicadores de integración, como la razón PIB-comercio, ha sido asociada a una disminución en los indicadores de pobreza, medida en términos de ingresos. Sin embargo, esta asociación no ha sido universal y la elasticidad de la respuesta de reducción de la pobreza a los aumentos de los ingresos no ha sido estable⁹. Evidentemente, se combinan varios factores y la influencia de éstos no puede separarse de los efectos de la integración internacional. Además, si se mide la pobreza según la capacidad o el disfrute del derecho a la salud, a la educación, a la vivienda, etc., no puede establecerse esa asociación.

13. Las repercusiones de la globalización en la reducción de la pobreza de ingreso (es decir, la cantidad de personas que viven por debajo de un nivel mínimo de ingresos) serían claras si la globalización condujera al crecimiento económico y si no se produjera un fuerte deterioro de la distribución de los ingresos. Sin embargo, ¿conduce una mayor integración en la economía mundial automática e invariablemente a un aumento del crecimiento económico? La respuesta es que no, ni en la teoría ni en la práctica. Por supuesto, existe una clara suposición en teoría de que una mayor integración conduciría a un mayor crecimiento. Las fronteras de las posibilidades de producción y de consumo del país integrado se ampliarían, el aumento de la competencia haría aumentar la eficiencia y la mayor productividad atraería mayores inversiones internas y extranjeras, lo cual conduciría a un progreso tecnológico y a un crecimiento mayor y sostenido. Los aumentos estáticos de eficiencia, fruto de la reasignación de los recursos procedentes de la expansión de las exportaciones, podrían financiar importaciones más numerosas y más baratas, especialmente de bienes de capital que no tendrían que producirse en el país, y se convertirían en una ganancia dinámica de mayor crecimiento. Sin embargo, ninguno de estos resultados se obtendría de manera automática o invariable, ni siquiera en el ámbito teórico, a menos que las hipótesis de equilibrio competitivo, que a menudo son muy restrictivas, se verificaran realmente. A lo sumo, podría decirse que habría una alta probabilidad de obtener estos resultados gracias a la mayor integración de un país en la economía global si se propusieran las políticas adecuadas¹⁰.

⁹ En un estudio del Oxfam se ha indicado que, como término medio, por cada punto porcentual de crecimiento económico, la pobreza se redujo en un 3% en el Asia oriental, algo más de un 1% en el África subsahariana, pero menos de un 1% en América Latina. Oxfam International, "Growth with equity: an agenda for poverty reduction", 1997.

¹⁰ La bibliografía teórica sobre este tema es amplia y conocida. Sin embargo, la mejor explicación de la importancia de las políticas en un contexto de equilibrio dinámico puede encontrarse en una conferencia, recientemente publicada, sobre la dependencia de las trayectorias pronunciada por un célebre economista, el difunto Profesor Sukhamoy Chakravarty, en la Universidad Erasmus en abril de 1990. [Publicada en Storm y Naastepad, *op. cit.*] En ella, desarrolla el enunciado fundamental del sistema dinámico de Ragner Frisch de que el equilibrio presupone que el proceso de ajuste después de cualquier perturbación se vería fuertemente amortiguado para alcanzar un nuevo equilibrio rápidamente sin necesidad de referencia al tiempo que haya llevado conseguir el ajuste. En la práctica, sin embargo, incluso en un sistema

14. En la práctica, resulta difícil demostrar empíricamente que un aumento de la globalización conduce invariablemente a un mayor crecimiento económico en un país. Los indicadores como un aumento en la razón PIB-comercio a menudo son consecuencia de los mejores resultados económicos generales de un país, obtenidos gracias a varias políticas que se aplican simultáneamente, de las cuales no todas están relacionadas con una apertura de la economía o con medidas de liberalización del comercio. Como observó Dani Rodrik, los estudios basados en verdaderas políticas de apertura, como la reducción del nivel medio de las barreras arancelarias y no arancelarias de un país, no indican que éstas tengan una relación positiva y sistemática con la tasa de crecimiento económico del país. De hecho, hasta 42 países en desarrollo, 12 de los cuales de América Latina, 6 de Oriente Medio y del norte de África y 15 del África subsahariana, crecieron a un ritmo superior al 2,5% per cápita (con una tasa de aumento de la población bastante elevada) durante los años anteriores a la crisis del petróleo de 1973, a pesar de que seguían políticas de industrialización de sustitución de las importaciones con barreras de protección muy elevadas. La clara ineficacia de esas políticas proteccionistas, incluso cuando se obtenía un valor añadido negativo en varias industrias, no pudo invalidar los efectos del aumento de la inversión en un entorno protegido sobre el crecimiento de esas economías¹¹.

15. El estudio más influyente sobre la relación positiva entre apertura o integración en la economía mundial y crecimiento económico es de Sachs y Warner¹², que muestran que las economías abiertas crecieron cada año 2,4 puntos porcentuales más que las economías cerradas, lo cual es realmente una diferencia notable. Sin embargo, estas economías están siguiendo varias políticas aparte de la reducción de las barreras al comercio y los ajustes del tipo de cambio, como la de velar por la estabilidad macroeconómica y por una coyuntura externa favorable. Después del de Sachs y Warner, han aparecido varios estudios importantes que corroboran la influencia de las políticas complementarias. Sebastian Edward, en un estudio muy amplio en que utiliza datos de 93 países y adopta 9 índices de apertura diferentes, concluye que

dinámico estable, esos ajustes se amortiguan lentamente, de manera que lo que ocurre durante el proceso influye en el resultado final. Chakravarty observa que un sistema capitalista, como respuesta a acontecimientos exógenos, no encuentra un equilibrio ni se destruye, sino que sobrevive transformando su estructura a lo largo del tiempo. La estabilidad de esta nueva estructura dependería de las políticas adoptadas, que a su vez dependerían fuertemente de las condiciones iniciales, es decir, serían "dependientes de las trayectorias". Esta "dependencia de las trayectorias" anulará cualquier intervención gubernamental universalmente óptima. En función de las condiciones iniciales y los antecedentes que hayan dado lugar a esas condiciones en un país, habrá una serie de políticas para alcanzar los resultados (un pasillo, por decirlo así), de las cuales probablemente deberán elegirse las "óptimas". En resumen, las mismas perturbaciones externas pueden generar diferentes políticas de ajuste en diferentes países en función de su nivel de desarrollo, sus instituciones y su historia. Por lo tanto, la respuesta de las políticas deberá ser diferente, obteniéndose así resultados no uniformes.

¹¹ Dani Rodrik, *The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered*, John F. Kennedy School of Government, Universidad de Harvard, julio de 2001.

¹² Jeffrey Sachs y Andrew Warner, "Economic reform and the process of global integration", *Brookings Papers on Economic Activities*, 1995.

una mayor apertura condujo a un mayor crecimiento económico, ya que la expansión del comercio obligó a los productores internos a ser más competitivos y a asimilar y desarrollar nuevas tecnologías, todo lo cual requería políticas de apoyo complementarias¹³.

16. Dani Rodrik ha resumido bien las pruebas de la relación empírica entre la apertura y el crecimiento económico en el párrafo siguiente:

"Ningún país se ha desarrollado con éxito dando la espalda al comercio internacional y a los flujos de capital a largo plazo. Muy pocos países han crecido durante largos períodos sin experimentar un aumento de la parte del comercio exterior en su producto nacional... Pero es igualmente cierto que ningún país se ha desarrollado únicamente abriéndose al comercio y la inversión exterior. La clave de los casos de éxito ha sido combinar las oportunidades que ofrecen los mercados mundiales con una estrategia de inversión interna y de creación de instituciones para estimular el espíritu animal del empresario interno."¹⁴

17. Respecto a la distribución de los ingresos, varios estudios basados en encuestas por hogares en diferentes países a lo largo del tiempo indican que el coeficiente de Gini, como indicador de la distribución, es relativamente estable y cambia muy lentamente¹⁵. Por lo tanto, con un aumento de la renta media per cápita de un país, los ingresos de los pobres deberían aumentar, con lo que algunos de ellos saldrían de la pobreza. Sin embargo, varios estudios han cuestionado la base empírica de esta relación, especialmente en el contexto de la globalización de los últimos decenios. En algunos países, según fueran las políticas específicas que siguieran en sus procesos de integración en la economía global, o bien su crecimiento económico no se aceleró al aumentar la integración o la desigualdad de los ingresos, empeoró con el aumento de los índices de pobreza.

18. Un amplio estudio de Cornia¹⁶ basado en un análisis econométrico de las tendencias de los ingresos entre los años cincuenta y noventa en 77 países que sumaban el 82% de la población mundial y el 95% del PIB mundial, medidas en función de la paridad del poder adquisitivo,

¹³ El Estudio de Edward también indica que los países con mayores niveles de distorsión del comercio han tenido un menor crecimiento económico, resultado éste que tiene una importancia considerable en la formulación de las políticas de desarrollo de un país. Cabe recordar aquí que en el enfoque basado en el derecho al desarrollo, debe haber armonía entre la política de desarrollo general de un país y las políticas para hacer efectivos todos los diversos derechos en el contexto de un proceso de desarrollo y crecimiento económico. De estas políticas, son preferibles las que menos afectan al comercio, a fin de cumplir el derecho al desarrollo.

¹⁴ Rodrik, *op. cit.*

¹⁵ Véase, como estudio previo, Klaus Deininger y Lyn Squire, "A new data set measuring income inequality", *The World Bank Economic Review*, vol. 10, N° 3, 1996.

¹⁶ G. A. Cornia, "Liberalization, globalization and income distribution", United Nations University, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER), documento de trabajo N° 157, marzo 1999.

refutaba el razonamiento acerca del aumento del crecimiento con la globalización y la estabilidad del coeficiente de Gini, es decir, la distribución de los ingresos. En comparación con el período de 1950 a 1973, en la mayoría de los países la globalización de los últimos 20 años ha ido acompañada de un crecimiento más lento y una mayor desigualdad. La tasa de crecimiento de la economía mundial, que era de aproximadamente un 5% entre los años cincuenta y 1973, cayó notablemente en los años posteriores de globalización. La tasa de crecimiento de 42 países era superior al 2,5% per cápita antes de 1973. Sólo 12 países mantuvieron ese ritmo durante el decenio siguiente. Los países de Oriente Medio y de América Latina que tuvieron un crecimiento significativo en la productividad total de los factores en el período anterior empezaron por lo general a experimentar un crecimiento negativo en el período posterior. Quince países del África subsahariana tenían tasas de crecimiento superiores al 2,5% per cápita en el período inicial de la globalización. De hecho, seis países subsaharianos estuvieron entre los países en desarrollo de mayor crecimiento durante ese período y hasta principios de los años ochenta. Posteriormente, el crecimiento de la renta per cápita de esos países africanos se mantuvo persistentemente negativo, y sólo algunos de ellos repuntaron a finales de los años noventa.

19. El desempeño de la mayoría de los países con respecto a la distribución de los ingresos fue peor en el período de la globalización acelerada que en el período anterior a mediados del decenio de 1970. En los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), por ejemplo, la desigualdad disminuyó continuamente entre los años cincuenta y sesenta e incluso hasta bien avanzados los años setenta, debido a un continuo descenso del desempleo, la estabilidad de las ganancias y la ampliación de la seguridad social. Desde finales de los años setenta, esta tendencia se invirtió, primero en los Estados Unidos, el Reino Unido, Australia y Nueva Zelandia y más tarde, gradualmente en los países escandinavos, los Países Bajos e Italia. La tendencia se estabilizó en Francia y Finlandia. Desde 1989, la desigualdad ha aumentado fuertemente en la ex Unión Soviética, y más ligeramente en Europa central. En América Latina los coeficientes de Gini, que solían ser los más altos del mundo, empezaron a descender en los años setenta en casi toda la región excepto el Cono Sur. Sin embargo, en los años ochenta y noventa la desigualdad aumentó de nuevo debido a las perturbaciones externas, la recesión y la disminución de la parte correspondiente a los salarios. En el África subsahariana la brecha entre las zonas rurales y urbanas ha sido la principal fuente de desigualdad y, durante el período de estancamiento o de descenso de los ingresos en los años ochenta, los ingresos urbanos se deterioraron más que los rurales, siguiendo un proceso de "ecualización a la baja".

20. En resumen, el estudio de Cornia muestra que en el período de globalización acelerada de los años ochenta y noventa, 45 de los 77 países estudiados, que representan el 46,2% de la población mundial, registraron un aumento de la desigualdad, algunos continuamente y otros, entre ellos los Estados Unidos y China, en forma de U. En 4 países el aumento de la desigualdad se frenó, mientras que en 16 países la desigualdad incluso descendió. Esto demuestra claramente que no hay una relación uniforme ni universal entre el aumento de los ingresos en una economía globalizada y la igualdad de los ingresos, ya que ésta se ve influida por las condiciones particulares de los países y por las políticas que siguen sus gobiernos.

III. LA ASISTENCIA INTERNACIONAL, LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO Y EL DERECHO AL DESARROLLO

21. Entre los factores internacionales, además de la asistencia extranjera -transferencia de subvenciones sin recuperación y corrientes financieras en condiciones favorables- el papel de la comunidad internacional en el fomento del comercio y las inversiones extranjeras directas en los países en desarrollo es fundamental para la realización del derecho al desarrollo. Las corrientes financieras derivadas del comercio (exportaciones) o de las inversiones extranjeras directas que reciben los países en desarrollo son considerablemente superiores a las que obtienen a través de la asistencia extranjera. En el decenio de 1990 el coeficiente de exportaciones de bienes y servicios respecto del PIB en los países en desarrollo creció del 26% en 1990 a aproximadamente el 34% en 2000. Sin embargo, el comercio mundial está muy regulado y las reglas de juego distan de ser uniformes. Una persona normalmente pobre de un país en desarrollo que venda en los mercados mundiales tendrá que enfrentar barreras dos veces más elevadas que el trabajador medio de un país industrializado, donde tan sólo los subsidios agrícolas ascienden a alrededor de 1.000 millones de dólares diarios -más de seis veces del total de la ayuda. Esas barreras y subsidios les cuestan a los países en desarrollo más en oportunidades de exportación perdidas que los 56.000 millones de dólares que reciben cada año en concepto de ayuda¹⁷.

22. En la mayoría de los países en desarrollo, los recursos nacionales disponibles son insuficientes, al igual que las entradas de capitales extranjeros (tanto los que entran en condiciones de favor como el resto). La corriente financiera de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) ha sido muy inferior a los compromisos contraídos por la comunidad de donantes en los distintos foros internacionales. Así, por ejemplo, a pesar de que existe un acuerdo por el que la comunidad internacional se ha comprometido (en la Asamblea General, en 1970) a alcanzar el objetivo de asignar a los países en desarrollo el 0,7% de su PNB en concepto de AOD y el 0,15% al 0,2% de su PNB a los países menos adelantados, sólo un puñado de países han logrado acercarse a este objetivo. El nivel actual de la AOD procedente de los países industrializados asciende a tan sólo 56.000 millones de dólares anuales, lo que equivale a aproximadamente el 0,2% de su PNB. Si se tienen en cuenta los compromisos asumidos por los Jefes de Estado en la Cumbre del Milenio, serían necesarios entre 40.000 y 60.000 millones de dólares adicionales en recursos para satisfacer los costos que acarrea la consecución de todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹⁸. Sin embargo, todos estos recursos sumados no representarían sino el 0,5 aproximadamente del PNB de los países de la OCDE.

23. Un importante medio para liberar recursos en favor de un proceso de desarrollo basado en los derechos, en particular en los países que necesitan ese proceso con más urgencia, es tratar de solucionar el problema del endeudamiento, especialmente la deuda contraída con la comunidad internacional. Las iniciativas de las instituciones multilaterales para la reducción de la deuda se remontan a la Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME) de 1996, que se diferenciaba de las anteriores, centradas en el reescalonomiento de la deuda oficial (Club de

¹⁷ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2002*.

¹⁸ *Ibíd.*

París) y la contraída con acreedores comerciales (Londres). Al mes de julio de 2002¹⁹, en el marco de esa iniciativa se habían aprobado varios planes de reducción de la deuda para 27 países²⁰, la mayoría de los cuales de África, y se había proporcionado o prometido una ayuda por valor de más de 41.500 millones de dólares, cantidad equivalente a casi la mitad de la carga que tienen que soportar.

24. La estrategia que inicialmente se adoptó en relación con los países pobres muy endeudados fue criticada por su lentitud e inadecuación debido a la complejidad del procedimiento, a saber, un país tenía que haber sido objeto de al menos dos servicios reforzados de ajuste estructural (SRAE) bajo la supervisión del FMI, lo que equivalía a seis años. Además, la definición de los niveles de sostenibilidad de la deuda era inadecuada, los umbrales eran elevados (una razón servicio de la deuda-ingresos fiscales del 25%) y, por último, no se disponía de fondos suficientes para sustentarla. En 1999 se modificó la iniciativa con el fin de subsanar las deficiencias, la intención, de conceder un alivio a más países. El aspecto principal del nuevo programa fue su estrategia, manifiestamente orientada al crecimiento y formulada en el marco del documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) para el país, que debía emanar directamente de la propia estrategia del país para reducir la pobreza. En general, la iniciativa, aunque crucial en el corto a mediano plazo, no es en sí adecuada para hacer frente a las limitaciones de índole estructural que obstaculizan el proceso conducente a un desarrollo sostenible basado en los derechos en esos países.

25. La experiencia de la liberalización del comercio en un período de globalización acelerada ha sido distinta según las regiones. En el caso de África hay que señalar que si bien este continente necesita aumentar las importaciones de bienes de capital e intermedios, así como de diversos bienes de consumo, los derechos de importación siguen siendo elevados, de un 25% en promedio, lo que es más del cuádruple del arancel medio correspondiente de todos los países en desarrollo. El principal obstáculo para la expansión del volumen de importaciones en África reside en la falta de recursos para financiarlas: en primer lugar, porque el crecimiento de las exportaciones de África ha sido de menos de la mitad que el registrado por otros países en desarrollo y, en segundo lugar, debido a las estrictas limitaciones presupuestarias, que sólo pueden levantarse cuando existen programas de alivio de la deuda. La parte de las exportaciones mundiales correspondiente a África disminuyó de 3,9% en 1980 a 1,5% en 1997, debido, en gran medida, al proteccionismo de los países industrializados frente a los bienes exportados de ese continente. Según un estudio del Banco Mundial, si se eliminasen todas las barreras comerciales a las exportaciones africanas en el Canadá, la Unión Europea, el Japón y los Estados Unidos, las exportaciones de origen africano distintas de los productos petroleros aumentarían en un 14%²¹. Con frecuencia se ha citado a los países de Asia y del Pacífico como ejemplos de éxito en la liberalización del comercio, con un aumento del crecimiento y reducción de la pobreza. Este

¹⁹ HIPC Initiative: Status of Country Cases Considered under the Initiative, julio de 2002, en www.worldbank.org/hipc/progress-to-date.

²⁰ Se ha publicado un documento preliminar sobre la Iniciativa para los PPME en relación con la República Democrática del Congo.

²¹ *Global Poverty Report*, 2001, preparado para la Cumbre del G-8 celebrada en Génova, en julio de 2001, por el Banco Mundial, el FMI y los equipos regionales de desarrollo.

éxito, como lo señala Dani Rodrik, obedeció a una eficaz estrategia de promoción de las inversiones y un crecimiento impulsado por las exportaciones y no a la liberalización de las importaciones que por lo general seguía a dicho crecimiento. Corea y Taiwán, por ejemplo, protegieron los mercados nacionales para aumentar los beneficios, concedieron generosas subvenciones, alentaron a sus empresas a reconstituir por retroingeniería productos patentados de origen extranjero y reforzaron los requisitos relativos a resultados, como por ejemplo el equilibrio entre las exportaciones e importaciones y el contenido de origen nacional exigido a los inversores extranjeros (en los casos en que se permitió la entrada de empresas extranjeras). En la actualidad todas estas estrategias resultan estrictamente limitadas por los acuerdos de la OMC²².

26. La liberalización del comercio y la integración en los mercados mundiales fueron más pronunciadas en las llamadas economías en transición. Antes de 1989 el grueso del comercio exterior tenía lugar entre ellas, es decir, en el interior del bloque soviético. Sólo el 40% del comercio exterior de la Europa oriental y el 10% del de la ex Unión Soviética se desarrollaba con economías de mercado fuera de la Unión Soviética. La desregulación de los precios internos, la privatización, las reformas institucionales y la reducción de las subvenciones públicas a las empresas acarrearón un marcado aumento del desempleo y una considerable baja de la producción, lo que entrañó un importante incremento de los costos sociales de la transición. En la Europa oriental la caída de los salarios reales se contuvo mejor que la caída de la producción y el empleo, pero en la ex Unión Soviética el empleo disminuyó de manera más gradual que la remuneración. La liberalización del comercio afectó a los ingresos y a la capacidad de mantener las redes de protección social, excepto en el caso de las economías en transición relativamente más prósperas situadas fuera de la ex Unión Soviética. La falta de redes de seguridad retrasó la reestructuración empresarial en los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), por cuanto los trabajadores conservaron su empleo en las viejas empresas, aunque cobrando sueldos más bajos. La pobreza aumentó mientras la recuperación se hacía esperar.

27. En América Latina los aranceles medios se redujeron del 50% en 1985 a alrededor del 10% en 1996. Los obstáculos no arancelarios afectaban al 38% de las importaciones antes de las reformas, pero ya en 1996 sólo al 6%. Sin embargo, sus efectos en el crecimiento y en la desigualdad de los ingresos fueron muy diferentes de un país a otro. Las disparidades salariales aumentaron en el Brasil, Chile, Colombia y Venezuela. En México, la diferencia de salarios entre trabajadores no calificados y calificados aumentó pronunciadamente después de la liberalización del comercio exterior. La relación entre liberación del comercio y pobreza o crecimiento no ha quedado demostrada pero, en general, las desigualdades aumentaron.

IV. LA POLÍTICA DE DESARROLLO EN UNA ECONOMÍA GLOBAL

28. A fin de formular una política de desarrollo adecuada para hacer efectivo el derecho al desarrollo, es importante tener en cuenta no sólo las oportunidades, sino también las limitaciones impuestas a un país que se va integrando cada vez más en la economía global. Una de las principales limitaciones que supone la globalización comercial en los dos últimos decenios es que tiende a favorecer a aquellos países que cuentan inicialmente con mayores activos y un

²² Rodrik, *op. cit.*

mayor control sobre los recursos, lo que normalmente acentúa las desigualdades. Es posible superar esta limitación elaborando la reforma económica de manera adecuada; sin embargo, sin medidas de reforma, las crecientes desigualdades frustrarán la realización del derecho al desarrollo^{23, 24}.

29. La otra importante limitación que impone el proceso de mayor integración de un país en la economía mundial de mercado es que su autonomía en materia de formulación de políticas queda considerablemente reducida. Varias opciones de política de que disponían anteriormente en las fases iniciales de su desarrollo muchos de los países ya industrializados o varios países en desarrollo en los años de la industrialización basada en la sustitución de las importaciones del período inicial de globalización han dejado de ser reales para la mayoría de los países en desarrollo. Antes de siquiera formular sus políticas deben tener en cuenta las repercusiones que tendrán en las economías de otros países y la posible reacción de esas economías a dichas políticas.

30. Así, por ejemplo cuando una mayor integración implica la liberalización de las corrientes de capital extranjero y la desregulación del sector financiero nacional, además de una reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias, habrá que utilizar con mucha más cautela que antes algunos de los instrumentos tradicionales de la política macroeconómica, como los tipos de interés, los tipos de cambio, los tipos impositivos o el gasto público. Aumentar los tipos de interés por encima de su valor en el mercado mundial puede propiciar una gran afluencia de

²³ La existencia de dichas limitaciones no impide que ocasionalmente se observe una estabilidad estadística y a largo plazo en el coeficiente de Gini, pues los datos de las encuestas por hogares, aun cuando son fidedignas, sólo están disponibles a determinados intervalos. Además, si la globalización sólo afectó a la población marginalmente en la fase inicial, de manera que las desigualdades se han calculado haciendo un promedio general para todo el país, o si políticas complementarias o mecanismos de protección social compensaron el deterioro en la distribución de los ingresos, el coeficiente de Gini observado puede no variar mucho.

²⁴ Sobre la base del teorema de Stolper-Samuelson, se puede suponer que la liberalización del comercio dirigirá los ingresos hacia un factor abundante en el país. En el caso de los países en desarrollo esto significa que el mayor grado de globalización logrado mediante la liberalización del comercio redundará en beneficio principalmente de la abundante mano de obra no calificada, con una consiguiente mejora en la distribución de los ingresos. Sin embargo, un gran número de estudios empíricos han puesto de manifiesto muchos ejemplos de lo contrario. El exhaustivo estudio de Daniel Robbins ("Trade, Trade Liberalization and Inequality in Latin America and East Asia - Synthesis of Seven Country Studies", Harvard Institute for International Development, marzo de 1996) sobre siete países de América Latina y Asia oriental muestra que en casi todos los casos, el salario relativo de la mano de obra calificada y no calificada aumentó después de la liberalización del comercio a raíz de un incremento relativamente importante de la demanda de mano de obra calificada. El estudio sobre la liberalización del comercio en México muestra que la remuneración de los trabajadores no calificados de hecho había disminuido en comparación con la de los trabajadores calificados. Todos estos ejemplos parecen contradecir el enunciado del teorema de Stolper-Samuelson y se han elaborado varios modelos teóricos para explicar esa "anomalía". Véase, por ejemplo, Donald R. Davis, "Trade Liberalization and Income Distribution" (mimeo), Harvard Institute for International Development, 2000.

capitales extranjeros y entrañar una apreciación del tipo de cambio, una pérdida de competitividad internacional y un aumento del déficit comercial. Si esta situación suscitase una falta de confianza en la fortaleza de la moneda, se puede producir una fuga de capitales y a la postre una crisis financiera, e incluso una crisis bursátil y una recesión económica, especialmente si el mercado financiero nacional no está regulado adecuadamente. Esto es lo que ocurrió generalmente en el caso de las crisis financieras que se desencadenaron en Asia oriental en la segunda mitad del decenio de 1990. Por otra parte, si el tipo de interés se fija a un nivel inferior al del mercado mundial, se puede provocar una salida inmediata de capitales y, en función de las carteras de las entidades financieras, precipitar una crisis, o bien considerar la posibilidad de practicar una política de déficit fiscal para financiar la inversión pública a fin de estimular el crecimiento, fomentar el desarrollo del sector social o salvaguardar la seguridad social de las clases más pobres. Si el resultado de es un aumento de la inflación, el efecto de la redistribución de la renta real entre las clases más pobres sería nulo y si se generasen expectativas inflacionistas y cundiese el miedo a la devaluación se podría producir una fuga de capitales y una reducción de la inversión nacional, con lo que se precipitaría una crisis económica y financiera. Del mismo modo, si el tipo de cambio se fija por debajo de lo que el mercado considera su nivel de equilibrio, se induciría una fuga de capitales. A la inversa, si el tipo de cambio se fija a un nivel demasiado elevado, el aumento del déficit en cuenta corriente podría minar la confianza en el valor de la moneda del país, creando las condiciones de una crisis²⁵.

31. Evidentemente no hay ninguna recomendación uniforme que puedan seguir todos los países para a lograr los objetivos del desarrollo. Los instrumentos de la política macroeconómica deben concebirse en consonancia con el contexto singular de cada economía. Además, las políticas que afectan a distintos aspectos de las actividades económicas deben aplicarse conjuntamente como un plan de medidas o un programa de reformas, de manera que se refuercen mutuamente en el proceso de consecución de los resultados del desarrollo.

32. En efecto, en el decenio de 1990, cuando las crisis macroeconómicas obligaron a diversos países de América Latina y África a dirigirse al FMI y al Banco Mundial, se les presionó para que adoptasen, si querían recibir asistencia, amplios programas de reforma con el nombre de ajuste estructural que conjugaban las políticas en varias esferas, en vez de limitarse a encarar los problemas de desequilibrio fiscal y balanza de pagos, como habían sido en el caso de los anteriores programas del Fondo. De hecho, éste fue el principio del un proceso de integración de esos países en la economía mundial, que rápidamente se extendió a la mayoría de los países en desarrollo. Los detalles de estos programas eran diferentes según los países: algunos programas eran para bajar los impuestos, otros para subirlos; algunos para reducir los salarios reales, otros para aumentarlos. Sin embargo, desde el punto de vista de las políticas generales, todos conjugaban ajustes del tipo de cambio, una reducción del gasto público, reformas tributarias de baja de los tipos impositivos y ampliación de la base impositiva, liberalización del comercio y la inversión exterior, abolición del control sobre los precios y desregulación del sistema financiero. Éstas eran esencialmente las políticas implícitas en el denominado Consenso de Washington.

²⁵ Al respecto, véase Storm y Naastepad, *op. cit.*

33. Hoy día son numerosos los textos que critican estas políticas de ajuste estructural²⁶. Los intentos empíricos de evaluar las repercusiones de esos programas en los resultados económicos de los países que adoptaron tales políticas -bien para potenciar el crecimiento económico y una reducción de la pobreza, o bien incluso para mejorar el equilibrio fiscal o de la balanza de pagos- no han despejado las dudas, puesto que es muy difícil establecer una relación causal entre las numerosas variables que no se comportan siempre de la misma manera, sin caer en la falacia de *post hoc ergo propter hoc*. Sin embargo, sobre la base de algunos estudios, llevados a cabo tanto por personal del FMI como por expertos externos, incluido el Informe Botchwey²⁷, se puede sostener que si bien el contenido de esos programas o políticas puede no ser cuestionable, sus resultados dependieron esencialmente de la idoneidad de la formulación, el orden secuencial y la implantación de los dispositivos institucionales necesarios para tratar a los problemas de los posibles perjudicados. Por ejemplo, en varios países que registraban déficit elevados, cuando la desregulación financiera fue anterior a las medidas de estabilización se dispararon los tipos de interés, reduciéndose así la inversión privada y aumentando la carga de intereses del Estado y, por ende, provocando un aumento del déficit fiscal. En algunos países, la convertibilidad de la cuenta de capital y la liberalización del tipo de interés fueron medidas que se pusieron en marcha antes de reducir las tasas de inflación. El acusado aumento del nivel de precios, además de generar nuevas expectativas inflacionistas, redujo el valor real de los ingresos fiscales del Estado y los programas de desarrollo social se vieron totalmente desbaratados al intentar el Gobierno reducir el gasto público.

34. A veces las reformas estructurales de una economía deben ser anteriores a su liberalización. La liberalización de los precios o la eliminación de las subvenciones a determinados insumos puede hacer subir los precios de varios productos, pero no conducir a una diversificación de la producción, a menos que las reformas estructurales ya hayan permitido ampliar la red de transportes e instaurar el apoyo institucional para el acceso al crédito y los mercados en expansión. Del mismo modo, la liberalización del comercio, que con el tiempo puede ser muy beneficiosa, tal vez deba llevarse a cabo de manera paulatina, especialmente cuando el comportamiento de la oferta de las nuevas industrias exportadoras una mucha menor incidencia que la contracción del tejido industrial anteriormente protegido.

35. Una de las principales críticas formuladas sobre esas políticas de ajuste es que la excesiva insistencia de la mayoría de los programas en la contracción fiscal supuso recortes en varias vertientes del gasto público, especialmente en salud, educación y otros servicios sociales²⁸. Aunque no resulte posible determinar con certeza que la reducción de ese tipo de gastos fue la causa del deterioro de los indicadores sociales, el aumento de la pobreza o la reducción del

²⁶ Véase, por ejemplo, Paul Collier y J. W. Gunning, "The IMF's role in structural adjustment", *Economic Journal*, noviembre de 1999, que se basa en el *Informe del Grupo de personas Independientes nombradas para evaluar determinados aspectos del servicio reforzado de ajuste estructural* (Informe Botchwey), FMI, 1998.

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ Aunque existen muchos estudios sobre este aspecto de los programas, el más exhaustivo es el llevado a cabo por A. Cornea, R. Jolly y F. Stewart, *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, Oxford, 1987.

crecimiento económico, debido a que esas economías sufren otras graves distorsiones en todo programa destinado a promover el crecimiento y el desarrollo social, se ha de prever un aumento del gasto público, llevado a cabo de manera eficiente y con eficacia en función de los costos, en una etapa temprana del desarrollo del país. En efecto, esos incrementos del gasto público deben ser la piedra angular de todo plan para la realización del derecho al desarrollo.

36. Mientras que el FMI y el Banco Mundial, han guiado por lo general a los países en desarrollo en la formulación y aplicación de esas políticas macroeconómicas, es la OMC quien en la actualidad fija y supervisa las normas por las que se rige el comercio internacional. Estas normas son mucho más completas y estrictas que las del anterior Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y han limitado en alto grado la autonomía de la mayoría de los países en desarrollo en materia de formulación de políticas. Antes, muchos países en desarrollo recurrían, como lo hacían los países hoy industrializados durante la fase comparable de su desarrollo, a los aranceles, los contingentes y las subvenciones a sectores concretos, logrando así consolidar estratégicamente sus ventajas comparativas y desarrollar su industria. Esto ya no pueden hacerlo, como tampoco pueden aumentar la rentabilidad del sector de las exportaciones mediante la asignación de créditos o divisas en condiciones subvencionadas porque el tipo de cambio efectivo que se aplique tiene que ser el mismo para las exportaciones y las importaciones y para todos los sectores. Otorgar a los exportadores un monopolio en los mercados nacionales supondría dar lugar a la incoación de procedimientos antidumping. El régimen de la OMC relativo a los derechos de propiedad intelectual podría frenar el desarrollo de la capacidad tecnológica de un país y aumentar el costo de los insumos de elevado coeficiente tecnológico utilizados en los procesos de producción. El proyecto de acuerdo multilateral sobre inversiones (AMI) también reduciría el poder de negociación de los países en desarrollo con las instituciones multilaterales²⁹.

37. En efecto, al aplicar las reglas de juego de la OMC que tienden a igualar los precios nacionales con los internacionales -que en el caso de la mayoría de los países en desarrollo resultan de factores exógenos-, los países en desarrollo pierden un importante margen de maniobra para regular las políticas microeconómicas que afectan a los precios relativos y, por ende, a la asignación nacional de los recursos. La función de las políticas tributarias también se ve limitada, por cuanto su utilización extensiva podría falsear los precios relativos de los bienes, los servicios y los factores de producción en comparación con los precios internacionales. Este es el motivo de que en la mayoría de los casos los programas de reforma fiscal formen parte de las políticas de ajuste y de que la tendencia general haya sido reducir los tipos impositivos tanto en la tributación directa como en la indirecta. Por ello, los países en desarrollo que aplican las políticas de integración en la economía mundial sólo pueden adoptar, desde el punto de vista de la política macroeconómica, medidas como la devaluación del tipo de cambio, la regulación de los tipos de interés y la moderación salarial, medidas todas ellas que a su vez resultan limitadas por la evolución del mercado mundial. El único instrumento que estos países todavía pueden utilizar con cierto grado de flexibilidad es el gasto público, a condición de que esté financiado adecuadamente. El gasto público puede utilizarse para catalizar la inversión privada, promover la inversión social en las esferas de la educación, la salud, el desarrollo rural y la infraestructura que no consigan atraer inversiones privadas y crear redes de protección social. Sin embargo, los problemas de financiación -fijar un límite al déficit público sostenible y

²⁹ Véase Storm y Nasstepad, *op. cit.*

mantener la solidez de los ingresos fiscales, especialmente cuando se asiste a una reducción general de los aranceles de importación, obligan a limitar el volumen de ese tipo de gasto público en una economía globalizada.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

38. A la luz del debate sobre las repercusiones de los cambios que se han producido a nivel internacional en el período reciente de globalización acelerada pueden señalarse las siguientes conclusiones. En primer lugar, las oportunidades ofrecidas a los países en desarrollo por la globalización y la integración en la economía mundial no han dado lugar, en general, a un mayor disfrute del derecho al desarrollo. Ese derecho entraña un proceso de desarrollo que comprende a su vez un proceso de crecimiento económico participativo, justo y equitativo, con la realización progresiva de todos los derechos humanos reconocidos. Ello supone lograr el desarrollo humano de una forma coherente con las normas y la legislación sobre derechos humanos. La creciente globalización de los países en desarrollo no siempre ha conllevado un aumento del crecimiento económico y, cuando sí lo ha hecho, ese aumento no ha llevado aparejada una mayor equidad y justicia social y no siempre ha tenido como resultado una reducción de la pobreza, que es la peor forma de privación de los derechos humanos. Ese proceso no se ha asociado sistemáticamente a un avance del desarrollo humano que, si se basara en los derechos humanos, podría considerarse como un reflejo de la realización del derecho al desarrollo.

39. En segundo lugar, esto no ha sucedido porque raramente se han adoptado las políticas adecuadas para la realización del derecho al desarrollo. El enfoque basado en el derecho al desarrollo no niega que la globalización y la liberalización conexas de las fuerzas del mercado y el comercio y las corrientes de inversión ofrecen nuevas oportunidades a los países en desarrollo. De hecho, la existencia de mayores posibilidades de ampliar las fronteras de la producción y el consumo y el crecimiento sostenible deberían facilitar la realización del derecho al desarrollo. En realidad, algunos de los países que han aprovechado estas oportunidades para intensificar su crecimiento económico e incluso para reducir la pobreza han demostrado claramente que, con ciertas mejoras en sus políticas y su marco institucional, pudieron lograr importantes avances en la realización del derecho al desarrollo. Las experiencias de otros países demuestran asimismo que la adopción de políticas erróneas también pudo haber contribuido a la realización insuficiente de algunos derechos. En cualquier caso, hemos aprendido sin lugar a dudas que la globalización por sí sola no puede dar lugar a la realización de los derechos que intervienen en el proceso del derecho al desarrollo.

40. En tercer lugar, al elaborar y aplicar las políticas pertinentes, el punto de mira debería ser claramente la realización del proceso de desarrollo basado en los derechos. La liberalización del comercio, la desreglamentación o la globalización no son finalidades en sí mismas, sino medios para lograr el objetivo del desarrollo basado en los derechos. Por consiguiente, pueden compensarse mutuamente, ordenarse de determinada manera y realizarse por etapas, y pueden complementarse con políticas anteriores. Sin embargo, esa ordenación no ha de conllevar violación alguna, y hay que evitar introducir elementos distorsionadores que invaliden las ventajas de esas políticas. Por ejemplo, la liberalización del comercio entraña una mayor equiparación de los precios nacionales e internacionales, y la ordenación y la realización por

etapas de ese proceso no supone en modo alguno un regreso al proteccionismo³⁰. Análogamente, la desreglamentación de las fuerzas del mercado no puede dar paso a una creciente intervención y distorsión por parte de esas fuerzas, porque es posible que no haya funcionado en algunos casos concretos. Deben adoptarse políticas complementarias para fortalecer el proceso de desreglamentación de modo que produzca los resultados deseados.

41. En cuarto lugar, como ya ha explicado el experto independiente en sus informes anteriores, la realización del derecho al desarrollo entraña el cumplimiento de la obligación de los Estados, la comunidad internacional y otras partes interesadas de ejecutar las políticas de desarrollo pertinentes. Esas políticas deben guardar relación con el contexto en que se aplican y, en el marco de la globalización, deben respetar las restricciones impuestas por ésta a fin de lograr el máximo rendimiento y evitar entorpecer el proceso. Rechazar la globalización significaría perder esas oportunidades y, sin lugar a dudas, sería una opción menos acertada que la de adoptar políticas que respetaran dichas restricciones y maximizaran la realización del derecho al desarrollo.

42. En quinto lugar, con el enfoque basado en el derecho al desarrollo se sostiene ante todo que es factible elaborar y aplicar una política de desarrollo capaz de realizar ese derecho respetando al mismo tiempo las restricciones del proceso de globalización y aprovechando al máximo las oportunidades ofrecidas. Esa política de desarrollo debería basarse en un programa coordinado de distintas políticas encaminadas a la realización de los derechos individuales (a la alimentación, la salud, la educación, el trabajo y la seguridad social, entre otros) y de políticas destinadas a alcanzar un crecimiento económico sostenible, participativo y equitativo. La experiencia de las políticas de ajuste y de reforma económica seguidas por muchos países en desarrollo respalda claramente la lógica básica de una política del derecho al desarrollo basada en la interdependencia y la interrelación entre las distintas políticas adoptadas para conseguir distintos objetivos.

43. En el enfoque basado en el derecho al desarrollo se han detallado inequívocamente las obligaciones de las partes responsables, especialmente los Estados-nación de la comunidad internacional. Cuando un país aplica el derecho a un proceso de desarrollo, la obligación de la comunidad internacional de facilitar esa aplicación adquiere una importancia primordial. Ante todo, los Estados deben velar por que se eliminen lo antes posible las barreras proteccionistas que existen en sus países contra las exportaciones de los países en desarrollo. Como señaló Nick Stern, economista en jefe del Banco Mundial, al presentar un estudio del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre el acceso a los mercados de las

³⁰ Se ha escrito mucho sobre la combinación de las políticas para eliminar las causas de distorsión del comercio a nivel nacional y la posible violación de los principios de liberalización del comercio. El pionero en este campo fue el eminente economista internacional Jagdish Bhagwati, que comenzó a escribir al respecto en el decenio de 1960. Más recientemente se ha evocado el principio de utilizar una política correcta para un objetivo específico en el debate sobre los "vínculos". Véase, por ejemplo, el *American Journal of International Law*, de enero de 2002, en especial los artículos de David W. Leebron y Jagdish Bhagwati.

exportaciones de los países en desarrollo³¹, la mejora del acceso a los mercados por parte de los países en desarrollo "es una de las medidas más importantes que pueden adoptar los países ricos para luchar contra la pobreza mundial. Resulta hipócrita alentar a los países pobres a abrir sus mercados mientras se imponen medidas proteccionistas que responden a los designios de los poderosos intereses especiales de los países ricos. Esos países deberían predicar con el ejemplo".

44. En los párrafos siguientes el experto independiente resume algunos de los obstáculos que según el estudio deben superarse, especialmente en el comercio de mercaderías, el sector de los textiles y el vestido y la agricultura:

- a) Se estima que la eliminación de los obstáculos al comercio de mercaderías ha permitido ahorrar, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo, entre 250.000 y 620.000 millones de dólares de los EE.UU. por año; entre un tercio y la mitad de esas cantidades corresponde a los países en desarrollo. Según los análisis del Banco Mundial, la aceleración del crecimiento que acompaña la reducción mundial de la protección podría dar lugar a una disminución de hasta el 13% del número de personas que viven en la pobreza para 2015.
- b) Entre el 6 y el 14% de las líneas arancelarias de la Cuadrilateral (el Canadá, la Unión Europea, el Japón y los Estados Unidos) están sujetas a "crestas arancelarias". En el Canadá y los Estados Unidos, las crestas arancelarias se concentran en el sector de los textiles y el vestido, y en la UE y el Japón, en la agricultura, los alimentos y el calzado. Este esquema de protección crea obstáculos para los países que están empezando a dar sus primeros pasos en el campo de la tecnología. Los efectos de esos aranceles se ven agravados por los subsidios a la agricultura en los países de la OCDE (que hacen bajar los precios mundiales de los productos básicos y contribuyen a su volatilidad), los contingentes que siguen aplicándose al comercio de textiles y prendas de vestir y los importantes obstáculos al comercio entre países en desarrollo.
- c) Aproximadamente tres cuartas partes de los pobres del mundo viven todavía en zonas rurales y dependen principalmente de la agricultura. Las exportaciones agrícolas a la OCDE están sujetas a aranceles que son hasta más de diez veces superiores a los que se suelen aplicar a las exportaciones entre países de la OCDE (para todos los productos). Si se incluyen los subsidios, en 2001 el sector agrícola de la OCDE recibió un apoyo de 311.000 millones de dólares de los EE.UU., o del 1,3% del PIB. Gran parte de ese apoyo se incrementa con el nivel de producción, lo que contribuye a los excedentes que compiten en los mercados con los productos de los agricultores de los países en desarrollo.
- d) La liberalización agrícola de los países industrializados y los países en desarrollo tendría probablemente efectos dinámicos y a largo plazo en la producción y el comercio de los países en desarrollo. Los beneficios estáticos, por sí solos, serían

³¹ FMI y Banco Mundial, *Market Access for Developing Country Exports - Selected Issues*, septiembre de 2002. Puede consultarse en <http://www.worldbank.org/annualmeetings/mktaccess.pdf>.

del orden de 30.000 millones de dólares de los EE.UU. anuales en ingresos y de 120.000 millones anuales en exportaciones.

- e) Aproximadamente el 50% de las exportaciones mundiales de textiles y el 70% de las exportaciones de prendas de vestir proceden de los países en desarrollo. Algunos de ellos han desarrollado una alta dependencia de esas exportaciones. Los obstáculos arancelarios superan con mucho los que se imponen a otros productos manufacturados, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo. A pesar de un acuerdo internacional adoptado para eliminar paulatinamente los contingentes al comercio de textiles y prendas de vestir, la inmensa mayoría siguen en pie. La concentración por parte del Canadá, la Unión Europea y los Estados Unidos de la eliminación de los contingentes al final del período de aplicación causará sin duda fuertes presiones de ajuste cuando se acerque la fecha prevista, a principios de 2005, puesto que esos contingentes han protegido a los productores menos competitivos tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo.
- f) En los países en desarrollo, los obstáculos a la exportación de mercaderías que requieren una alta densidad de mano de obra han frenado la creación de empleo. Se estima que las restricciones de los países industrializados al comercio de textiles y prendas de vestir han impedido la creación de más de 20 millones de empleos en los países en desarrollo, muchos de los cuales habrían representado una salida a la pobreza rural.
- g) Las medidas antidumping se han hecho mucho más frecuentes en los últimos años con la participación cada vez más activa de los países en desarrollo. Existe el riesgo de que esta tendencia se intensifique a medida que se reduzca la protección legal. Además, los obstáculos técnicos (en particular las normas de salud, seguridad y productos) se han ido acumulando a un intenso ritmo, y muchos países en desarrollo están poco preparados para asumir su complejidad y su costo.
- h) La mayoría de los países en desarrollo gozan de acceso preferencial a los mercados de los países industrializados a través de los esquemas del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), pero a menudo las ventajas son escasas. Los márgenes de preferencia son menores para los productos "sensibles", que son también los más protegidos. Las tasas de utilización de los esquemas del SGP tienden a ser bajas, en parte debido al carácter restrictivo de las normas de origen o de los requisitos sociales y ambientales.

45. Además de adoptar medidas para superar esas deficiencias es necesario examinar atentamente el funcionamiento de la OMC y de otros acuerdos comerciales, como el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y el Acuerdo Multilateral sobre Inversiones, así como las "salvaguardias" del trato especial y preferencial a los países pobres y el Órgano de Solución de Diferencias, para permitir que las políticas comerciales y de liberalización lleven a la realización de un proceso de desarrollo basado en los derechos. Para lograr ese objetivo, conviene establecer un grupo de expertos y profesionales de la OMC y la Comisión de Derechos Humanos. Sería un placer para el experto independiente presentar un

documento de posición sobre este tema para que lo estudiara el grupo de expertos, si así se acordase, a fin de ayudar a trasladar el debate de la etapa de fomento al examen de propuestas de acción concretas.

46. Correspondería a los Estados formular un plan o un programa de políticas de desarrollo sobre la base de los aspectos tratados en los informes anteriores del experto independiente. Inicialmente, el plan o programa podría abordar los problemas de la reducción de la pobreza, en relación con los ingresos y las capacidades, y adoptar como objetivo la realización de algunos de los derechos que un país podría establecer como prioridad, sin violar ningún otro derecho. Sin embargo, esas políticas deberían establecerse en un marco de crecimiento económico sostenible con menos desigualdades y una mayor justicia social.

47. Al margen de los distintos elementos de las políticas macroeconómicas, las reformas fiscales y de mercado y los cambios institucionales destinados a apoyarlas, es muy probable que los instrumentos de política más importantes sean la inversión y el gasto públicos. Sin desplazar a la inversión privada, esos instrumentos deberían tener por objetivo canalizar, atraer y, en caso necesario, complementar la inversión nacional y extranjera en sectores y esferas que afectan la vida de los más pobres, cuyos ingresos y capacidades deben mejorar de forma sostenible mediante su participación plena y eficaz en el proceso de producción. Además, ese gasto público debería complementar las políticas que se ocupan de la población más vulnerable que pueda verse afectada negativamente por esas reformas. Las medidas destinadas a modificar las estructuras de producción deberían ir acompañadas de una red de protección social.

Recuadro 1

Los cuatro elementos básicos del modelo del marco para el derecho al desarrollo y el pacto de desarrollo (DD-PD)

El modelo DD-PD consta de cuatro elementos operacionales básicos:

Un programa de desarrollo basado en los derechos. Un enfoque del desarrollo que consiste en la coordinación de políticas encaminadas a realizar progresivamente todos los derechos humanos y en un proceso de crecimiento económico justo y equitativo. Se basa en los derechos, lo cual entraña un proceso equitativo, no discriminatorio, participativo, responsable y transparente.

Objetivos en materia de reducción de la pobreza y de indicadores sociales. Un sistema de determinación de los indicadores y los 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.

Pactos de desarrollo. El pacto de desarrollo es un mecanismo para garantizar que todos los interesados reconozcan "el carácter mutuo de las obligaciones", de manera que las obligaciones de los países en desarrollo de ejecutar programas basados en los derechos humanos correspondan a obligaciones recíprocas de la comunidad internacional de cooperar para hacer posible la ejecución de esos programas.

Mecanismos de supervisión. El mecanismo de supervisión del derecho al desarrollo tendría por misión evaluar la realización de los diversos derechos, por separado y en conjunto. El pacto de desarrollo es uno de los mecanismos internacionales que se proponen (independientemente de los órganos creados en virtud de tratados) para facilitar la realización del derecho al desarrollo y la financiación de medidas concretas.

48. Para cumplir los requisitos del enfoque basado en los derechos, esas políticas deberán basarse en una correcta gestión pública, la responsabilidad y la transparencia, así como en la potenciación de los beneficiarios, especialmente las mujeres y las personas discriminadas, mediante un proceso de desarrollo participativo. El experto independiente ha propuesto que todo ello se lleve a cabo a través de un pacto de desarrollo, de modo que cuando un país en desarrollo formule un programa de esta índole y trate de ejecutarlo fielmente la comunidad internacional deba aceptar la obligación de cooperar con ese país, facilitando toda la asistencia y las medidas normativas necesarias para permitirle aplicar el programa. Por ejemplo, si se considera que el principal instrumento para la ejecución del programa es el aumento de la inversión pública, la comunidad internacional deberá garantizar su plena financiación. Si las estrategias de reducción de la pobreza se ajustan adecuadamente para realizar el derecho al desarrollo, la comunidad internacional deberá estar preparada para aumentar los fondos suministrados por las instituciones financieras a fin de permitir la plena ejecución de esos programas. Si un país adopta reformas económicas o programas de ajuste para integrarse en la economía mundial en un marco de realización del derecho al desarrollo, la comunidad internacional deberá encargarse de mitigar los obstáculos al comercio, la carga de la deuda y los problemas de reestructuración financiera de ese país.
